Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Exercice financier clos le 31 mars 1990

91-01397/

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990
N° de cat. FA1-1990F
ISBN 0-662-96356-3
English copies also available

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

À l'honorable Président de la Chambre des communes :

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon Rapport à la Chambre des communes pour l'exercice financier clos le 31 mars 1990, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(3) de la *Loi sur le vérificateur général*.

Le vérificateur général du Canada,

Kenneth M. Dye, F.C.A.

OTTAWA, octobre 1990

Table des matières

Chapitre		Page
	Introduction	11
1.	Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers	19
2.	Observations du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada	51
	Autres observations de vérification	
3.	Notes de vérification	71
4.	Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs	111
5.	La classification des emplois : un suivi	149
	Études spéciales	
6	Le régime de vérification s'appliquant aux sociétés d'État	169
7.	Valeurs, service et rendement	197
8.	L'efficience dans l'administration federale : une étude spéciale	223
	Vérifications de portée générale et vérifications spéciales	
9.	Vérification de la sécurité de l'information	253
10.	Le ministère du Revenu national, Impôt et le ministère des Finances - Les organismes de charité, les organisations sans but lucratif et la *Loi de l'impôt sur le revenu*	281
11.	Les projets d'immobilisations	311
	Vérifications intégrées	
12.	Immigration - La gestion du Programme d'immigration	331
13.	Immigration - L'exécution du Programme d'immigration à l'étranger	355
14.	Immigration - Les réfugiés	383
15.	Immigration - Le contrôle et l'exécution de la *Loi sur l'immigration*	405

Une table des matières détaillée précède chaque chapitre

Table des matières (suite)

Chapitre		Page
	Vérifications intégrées (suite)	
16.	Le ministère des Consommateurs et des Sociétés	439
17.	Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources - Secteur des levés, de la cartographie et de la télédétection	469
18.	Le ministère de l'Environnement	485
19.	Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - Le Programme des affaires du Nord	505
20.	Le ministère de la Défense nationale - Gestion des ressources humaines - Planification et gestion du personnel	535
21.	Le ministère de la Défense nationale - Gestion des ressources humaines - Conditions de service militaire	557
22.	Le ministère de la Défense nationale - Gestion des ressources humaines - Instruction et formation	575
23.	Le ministère de la Défense nationale - Gestion des ressources humaines - Soutien médical	599
24.	Le ministère du Revenu national, Impôt - Exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu*	613
25.	Le Bureau du surintendant des institutions financières	645
26.	La Gendarmerie royale du Canada - Application des lois fédérales	675
27.	La Gendarmerie royale du Canada - Services de soutien aux organismes canadiens chargés de l'application de la loi	701
28.	Le Secrétariat d'État - Citoyenneté	731
29.	Le Secrétariat d'État - Aide à l'enseignement	759
30.	Le ministère des Transports - Les aéroports	789
	*****	
31.	L'organisation et les programmes du Bureau du vérificateur général	825

Une table des matières détaillée précède chaque chapitre

Table des matières (suite)

Annexe		Page
A	*Loi sur le vérificateur général*	A-1
B	*Loi sur la gestion des finances publiques* - Extraits de la Partie X	B-1
C	Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes	C-1
D	Rapport sur la vérification des rapports trimestriels	D-1
E	Les conseillers externes du Bureau du vérificateur général	E-1

Une table des matières détaillée précède chaque chapitre

Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes pour l'exercice financier clos le 31 mars 1990

Introduction

Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes pour l'exercice financier clos le 31 mars 1990

Introduction

La *Loi sur le vérificateur général* expose les principales fonctions et attributions du vérificateur général du Canada. La *Loi sur la gestion des finances publiques* expose mes attributions à l'égard des sociétés d'État dont j'ai été nommé vérificateur La *Loi sur le vérificateur général* figure à l'annexe A du présent Rapport, et les articles pertinents de la *Loi sur la gestion des finances publiques* figurent à l'annexe B

Comme l'exige l'article 6 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai vérifié les états financiers du Canada que le receveur général du Canada a établis pour l'exercice financier clos le 31 mars 1990, en conformité avec les dispositions de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et qui figurent au volume I des Comptes publics du Canada.

Conformément à l'article 7 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de déposer par la présente mon rapport pour l'exercice financier clos le 31 mars 1990.

En qualité de vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui se rapportent au Trésor, j'ai effectué les examens et les enquêtes que j'ai jugés nécessaires pour me permettre de présenter mon rapport conformément aux dispositions de *Loi sur le vérificateur général*.

À part les deux exceptions signalées dans mon Rapport de 1989, les ministères, les organismes et le Bureau du Conseil privé ont fourni à mon Bureau toutes les données et explications requises jusqu'ici, y compris des documents du Cabinet.

L'une des exceptions que j'ai signalées dans mon Rapport de 1989 portait sur le fait que je n'avais pu obtenir l'information nécessaire pour effectuer ma vérification des dépenses réclamées par les ministres pour leurs frais de déplacement et de leur utilisation du service des vols d'affaires - le transport aérien réservé aux personnalités officielles. Dans le chapitre 1, l'on discute de l'état de la situation concernant cette question.

1

Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers

Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers

Points saillants

1.1 Dans ce chapitre, j'attire l'attention sur des questions que j'estime d'une importance particulière. En cette dernière année de mon mandat, je porte un regard rétrospectif sur les changements apportés à la gestion dans l'administration fédérale, au cours des années quatre- vingts, et je signale les défis que nous réserve l'avenir (paragraphes 1.8 à 1.12, 1.32 à 1.43).

1.2 Il y a eu d'importantes améliorations pendant la durée de mon mandat, notamment dans le domaine des sociétés d'État, du contrôle financier et de l'information destinée au Parlement. Néanmoins, un manque du sens de l'urgence que j'avais relevé en 1981 persiste toujours dans un trop grand nombre de cas. La lenteur à combler les lacunes relevées - quand ce n'est pas de l'inaction - engendre l'inefficience et peut miner le moral des employés. Je cite des exemples de promptitude, en espérant que plus de ministères et d'organismes du gouvernement réagiront en temps voulu. La sécurité informatique, entre autres questions, exige des mesures urgentes (1.74 à 1.111).

1.3 Nos vérifications sectorielles ont mis en évidence des aspects particulièrement préoccupants de l'application des règles et de la sécurité publique ainsi que la nécessité d'une meilleure coordination interministérielle (1.56 à 1.73).

1.4 La clef de l'amélioration des activités du gouvernement réside dans ses ressources humaines. Avec de nombreux exemples à l'appui dans le Rapport de cette année, je reprends mon message de l'année dernière qu'une réforme fondamentale, législative et administrative, de la façon dont nous gérons les ressources humaines est nécessaire. Le gouvernement fait actuellement de grands pas dans cette direction (1.112 à 1.128).

1.5 Au cours de la décennie écoulée, la vérification intégrée a évolué d'une façon qui, à mon avis, sert mieux le Parlement. Je souligne deux questions dont il faut s'occuper. D'une part, la présentation des rapports de vérification dès qu'ils sont terminés plutôt qu'une fois par année, améliorerait encore plus notre service au Parlement. D'autre part, la question de mon accès à l'information sur les frais de déplacement des ministres n'a toujours pas été réglée (1.168 à 1.176).

1.6 Je conclus par des réflexions personnelles sur mon expérience en qualité de vérificateur général et sur l'importance de la fonction publique (1.177 à 1.191).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	1.7
La décennie écoulée et un regard sur l'avenir	1.12
Accroissement du contrôle et de l'obligation de rendre compte	
Les sociétés d'État - Une activité du gouvernement qui s'est beaucoup améliorée	1.13
Une information de meilleure qualité pour le Parlement	1.23
Les Comptes publics - une opinion sans réserve (1.28)	
L'enjeu du futur (1.32)	
La vérification comme moyen d'accroître l'obligation de rendre compte	1.34
La protection de l'environnement - le parfait exemple de la nécessité de rendre des comptes (1.45)	
Questions d'application de la loi et de sécurité publique	1.56
Les procédés d'incitation à l'observation des règles sont-ils efficaces? (1.59)	
Lorsque les deux parties font fi des règles (1.64)	
Qu'on applique les règles ou qu'on les modifie (1.66)	
Nécessité d'une meilleure collaboration entre ministères (1.69)	
Un sens de l'urgence	1.74
La sécurité de l'information	1.79
Le Programme canadien de prêts aux étudiants	1.84
Le ministère des Transports	1.89
Protection et perception des recettes non fiscales et des sommes à recevoir	1.93
Le ministère de la Défense nationale a su agir avec promptitude	1.97
Le besoin d'une structure des forces à plus long terme (1.105)	
Pour agir, il faut le vouloir	1.110

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Gestion des ressources humaines et réforme de la fonction publique	
Les ressources humaines sont la clef du rendement La classification des emplois : besoin pressant d'une réforme (1.120) Une formation appropriée : un besoin (1.121) Reconnaissance et récompenses : un besoin (1.127)	1.112
Valeurs, service et rendement	1.129
Fonction publique 2000	1.140
Viser l'efficience	1.146
La vérification pour mieux servir le Parlement	
Évolution de la vérification intégrée	1.156
Vérifications au Parlement	1.167
Rapports périodiques	1.170
Déplacements des ministres - Question de l'accès à l'information non résolue	1.172
Conclusion	1.177
L'appel de la fonction publique	1.186

Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers

Introduction

1.7 Voici mon dixième et dernier rapport annuel à la Chambre des communes.

1.8 Mon mandat prend fin dans la douzième décennie d'existence du Bureau. J'ai eu le privilège et l'honneur de servir mon pays en qualité de huitième vérificateur général. Ma tâche s'est révélée passionnante en ce que mon Bureau a cherché, et trouvé, des moyens novateurs et efficaces de mieux servir son client, le Parlement.

1.9 Pendant chacune des dix années où j'ai exercé les fonctions de vérificateur général du Canada, le chapitre d'introduction de mon rapport annuel m'a fourni l'occasion de traiter de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des deniers publics qui incombe au gouvernement.

1.10 Dès mon arrivée à Ottawa, j'ai eu l'impression de me trouver face à une bureaucratie complexe, qui fonctionnait sans trop se presser, dans un cadre si enchevêtré qu'il semblait difficile de prendre des décisions et d'apporter des changements.

1.11 J'ai vite compris que, pour accomplir quoi que ce soit dans cette complexité, on pouvait rarement emprunter une voie rectiligne. Il faut plutôt suivre une voie sinueuse, qui contourne les obstacles susceptibles d'engendrer frustration et inaction et de mettre la motivation à rude épreuve. Néanmoins, j'ai observé que les améliorations et les changements sont possibles, même en période d'austérité et même malgré certaines contraintes politiques. Il y a, au sein de la fonction publique, un noyau de gestionnaires compétents et dévoués, prêts à effectuer des changements en dépit de la complexité du défi et capables de le faire. Ils acceptent également de répondre de leurs décisions et de leurs actes. Ce sont des leaders compétents qui résistent aux conflits stériles pour défendre leur territoire et cherchent à obtenir des résultats. Malheureusement, d'autres persistent encore à gaspiller l'argent des contribuables en ne prenant pas les mesures nécessaires ou en n'ayant pas le courage d'emprunter de nouveaux sentiers.

La décennie écoulée et un regard sur l'avenir

1.12 Pendant la durée de mon mandat, j'ai noté des améliorations substantielles dans les opérations du gouvernement. Entre autres changements, mentionnons l'amélioration du régime d'obligation de rendre compte des sociétés d'État; une gestion de la trésorerie plus efficiente et plus expéditive, permettant de grandes économies; des systèmes de contrôle financier plus solides et la présentation au Parlement d'une information plus descriptive en matière d'obligation de rendre compte. Les caractéristiques des organisations performantes ont été cernées dans une étude menée par mon Bureau dans l'espoir que d'autres organisations tenteraient d'évaluer divers moyens d'améliorer leur propre rendement. Ce ne sont là que quelques exemples des nombreux progrès accomplis au cours des dernières années. Je suis heureux que mon Bureau ait pu contribuer à ces pas en avant. Toutefois, il n'y a pas lieu de se laisser aller au contentement, comme vous le constaterez par le contenu du Rapport de cette année.

Accroissement du contrôle et de l'obligation de rendre compte du gouvernement

Les sociétés d'État - Une activité du gouvernement qui s'est beaucoup améliorée

1.13 Au cours des dix dernières années, s'est solidement implanté un cadre plus étendu pour l'obligation qu'ont les sociétés propriété de l'État de rendre compte de l'utilisation qu'elles font des deniers publics.

1.14 Lorsque je suis entré en fonction, en 1981, on ne s'était malheureusement pas intéressé aux questions importantes liées aux sociétés d'État ou on ne les avait pas résolues. Le gouvernement avait présenté un projet de loi en 1979 (le projet de loi C-27) et un autre en 1982 (le projet de loi C-123); aucun, toutefois, n'est devenu loi. Parmi toutes les questions d'une importance particulière dont je traitais dans le chapitre 1, en 1982, je considérais que l'obligation de rendre compte qui incombe aux sociétés propriété de l'État était la plus importante. J'ai été particulièrement étonné de constater l'envergure de ce secteur d'activité du gouvernement (je le qualifiais de «sous-gouvernement») et l'ampleur des améliorations qu'il fallait apporter.

1.15 J'ai conclu que le Parlement devenait de plus en plus isolé d'une portion de l'activité du gouvernement qui, elle, était en expansion. Je n'ai fait que deux recommandations : que soient élaborées des dispositions législatives générales qui régiraient l'obligation de rendre compte des sociétés d'État; que le Parlement se penche sur la question du contrôle et de l'obligation de rendre compte en ce qui concerne les entreprises mixtes et les autres entités dont l'État n'est pas le seul actionnaire.

1.16 En 1984, le gouvernement a présenté un projet de loi visant l'amélioration du cadre qui régit le contrôle des sociétés d'État et leur obligation de rendre compte au Parlement. De vastes consultations auprès des principaux participants à cette «chaîne» de l'obligation de rendre compte ont mené à l'élaboration des modifications à la *Loi sur l'administration financière* devenue la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

1.17 Mon Rapport de 1989 comprenait les résultats de notre étude sur l'instauration de ce nouveau cadre. J'ai remarqué que la plupart des éléments importants étaient en place, et qu'une vigilance et une stabilité plus grandes avaient caractérisé le secteur des sociétés d'État depuis quelques années.

1.18 Ce cadre fournit un régime unique de vérification conçu pour accroître l'obligation de rendre compte des sociétés d'État. Cette année, le chapitre 6 présente les résultats de notre examen de ce régime de vérification. J'ai conclu qu'il était approprié et qu'il fonctionnait bien en général. J'estime que le cadre de l'obligation de rendre compte des sociétés d'État se révélera avantageux à la longue.

1.19 Cela me réconforte énormément, alors que mon mandat tire à sa fin, de voir que ce secteur d'activité du gouvernement que sont les sociétés d'État est reconnu et qu'on lui accorde l'attention qui, pendant si longtemps, lui avait fait défaut. Rien n'est pourtant parfait. Il reste encore à mon avis un domaine important qui requiert de l'attention.

1.20 Les sociétés d'État sont tout d'abord créées pour atteindre des objectifs d'intérêt public. Le principe de propriété dont traite le Rapport de 1979 voulait que la Chambre des communes, qui représente les contribuables, ait le droit et la responsabilité de veiller à ce que les sociétés d'État soient tenues d'atteindre les objectifs de la politique du gouvernement.

1.21 Dix ans plus tard, dans le Rapport de 1989, je déclarais :

> Même s'il y a eu amélioration en ce qui concerne l'énoncé des objectifs des sociétés, il faudrait accorder plus d'importance à l'établissement de liens entre les objectifs énoncés et le rendement obtenu. Autant il importe que les objectifs soient définis avec clarté, autant il faut disposer de l'information pertinente sur la

mesure dans laquelle ces objectifs ont été atteints.

1.22 Un grand bout de chemin a été parcouru. Un cadre convenable est en place, et donne des résultats, mais l'information sur la mesure dans laquelle les sociétés d'État atteignent leurs objectifs demeure largement insuffisante. Je crois que l'on devrait exiger des sociétés d'État qu'elles indiquent dans quelle mesure elles atteignent les buts pour lesquels elles ont été créées. J'ai bon espoir que l'esprit de collaboration constructive que l'on a vu ces dernières années pourra contribuer au prompt règlement de cette question. D'ici là, c'est un peu comme si la législation qui régit l'obligation de rendre compte avait dissipé la brume, mais que les députés ne sachent toujours pas si les navires suivent le trajet prévu.

L'information sur la mesure dans laquelle les sociétés d'État atteignent leurs objectifs demeure largement insuffisante.

Une information de meilleure qualité pour le Parlement

1.23 Tout au long de mon mandat, je me suis soucié de la qualité et de la crédibilité de l'information financière que le gouvernement fournit au Parlement.

1.24 Pour être utile, l'information doit être pertinente, crédible et compréhensible. Elle devrait aider les députés à faire un examen critique des intentions de dépenses et des résultats des programmes. Ils devraient pouvoir disposer de cette information en temps opportun.

1.25 Le gouvernement du Canada est un leader dans le domaine de l'information financière qu'il fournit aux législateurs. L'information présentée dans les documents budgétaires et dans les Comptes publics s'est améliorée considérablement au cours des dix dernières années.

1.26 Le Plan financier annuel, maintenant simplifié et plus facile à lire, est complété par des rapports trimestriels concis sur la performance financière et économique - *La Revue financière* et *L'économie en bref*.

1.27 Le Budget des dépenses a été modifié pour comprendre maintenant un aperçu du plan de dépenses du gouvernement - la Partie I - et un plan de dépenses détaillé pour chaque ministère et organisme - la Partie III.

Les Comptes publics - une opinion sans réserve

1.28 Ces dernières années, mon opinion sur les états financiers du gouvernement a comporté d'importantes réserves. Comme conséquence, j'ai signalé le fait que les états financiers ne présentaient pas fidèlement l'information.

1.29 Cette année, je suis en mesure de signaler, à ma grande satisfaction, que pour la première fois, mon opinion sur les états financiers est sans réserve. Maintenant, les états financiers du gouvernement présentent fidèlement l'information sur sa situation financière. Les préoccupations que j'avais exprimées quant à leur fidélité n'existent plus.

1.30 Cette percée remarquable est tout à l'honneur du ministre des Finances et du président du Conseil du Trésor.

1.31 Le gouvernement a amélioré ses principaux rapports financiers au cours des dix dernières années. Il y a incorporé certaines suggestions qui découlent de l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux réalisée conjointement en 1984 par mon Bureau et par le U.S. General Accounting Office. J'ai l'impression que cette étude a apporté une contribution utile. La principale constatation de cette étude était que les députés ont besoin d'un rapport financier annuel complet, mais concis. D'autres

organismes ont également apporté soutien et encouragement. Par exemple, le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés a publié cinq prises de position importantes sur les rapports financiers préparés par les gouvernements. Chacune vise à aider les gouvernements du Canada à rendre leurs états financiers plus crédibles. Ce comité publiera d'autres prises de position.

Le gouvernement a amélioré ses principaux rapports financiers au cours des dix dernières années.

L'enjeu du futur

1.32 Dans une perspective d'avenir, j'encouragerais le gouvernement à faire trois choses pour améliorer encore l'information destinée au Parlement :

- préparer les états financiers sommaires conformément aux recommandations du CCVOSP;
- étoffer les rapports sur le rendement;
- publier un rapport financier annuel concis, facile à lire et utile.

1.33 J'estime que les députés doivent disposer d'information utile pour évaluer le rendement de chaque programme et le bien-fondé de leur maintien. Une information crédible, pertinente et intelligible facilite la tâche.

La vérification comme moyen d'accroître l'obligation de rendre compte

1.34 En 1981, peu après mon entrée au Bureau, j'ai élaboré un énoncé de mission comme guide pour moi-même et pour mon Bureau. Bien que je l'aie trouvé commode depuis ce temps, j'ai eu l'impression qu'il fallait qu'il reflète ce que j'ai appris et qu'il soit plus clair lorsqu'il s'agit du sujet fondamental de mon mandat envers la Chambre des communes. Cet énoncé de mission se lit comme suit :

> Le Bureau du vérificateur général du Canada, pour s'acquitter du mandat que lui confie la Chambre des communes, effectue des vérifications et des examens indépendants. Il incite le gouvernement à rendre compte de ses activités et recherche l'amélioration des pratiques gouvernementales de gestion.

1.35 Le vérificateur législatif a pour principal rôle de faciliter l'obligation de rendre compte. Dans ce rapport, j'aimerais avancer une opinion personnelle sur l'obligation de rendre compte du gouvernement envers la Chambre des communes. Le renforcement de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des deniers publics a été un thème qui est revenu constamment dans mes rapports, pendant la durée de mon mandat.

L'obligation de rendre compte consiste en l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité qui a été conférée. Sa qualité dépend de celle des rapports sur le rendement.

1.36 À mon Bureau, nous voyons l'obligation de rendre compte comme l'obligation de répondre de l'exercice d'une responsabilité qui a été conférée. Cette définition simple, qui a résisté à l'épreuve du temps, nous la devons au Comité Wilson, comité indépendant d'examen qui a contribué beaucoup à la mise à jour du mandat du vérificateur général du Canada au milieu des années soixante-dix.

1.37 La mesure dans laquelle on satisfait à l'obligation de rendre compte dépend donc de la qualité des rapports sur le rendement. Il va sans dire que les rapports devraient émaner des «responsables» et qu'ils devraient s'adresser aux parties qui exigent des comptes, et leur être utiles.

1.38 C'était la philosophie qui sous-tendait une initiative du gouvernement que je considère comme une percée dans le domaine de l'obligation de rendre compte au Parlement. Il s'agit de l'introduction, en 1982, de la Partie III du Budget des dépenses. Cette Partie III est conçue pour que chaque ministère ou organisme explique à la Chambre des communes les objectifs qu'il entend atteindre à l'aide des fonds et des ressources qu'il cherche à obtenir et elle indique s'il a atteint les objectifs de ses programmes. Il s'agit d'une percée en raison du fait qu'il incombe aux ministères de présenter des rapports sur ces programmes et que ces documents du Budget des dépenses tiennent lieu de rapport complet pour s'acquitter de l'obligation de rendre compte du rendement des ministères. Un instrument de rapport efficace pour satisfaire à l'obligation de rendre compte est en place.

1.39 Les premières années, nous favorisions le développement de la Partie III du Budget des dépenses plutôt que de vérifier sa qualité en tant que moyen de satisfaire à l'obligation de rendre compte. Mais dans mon Rapport de 1988, je concluais qu'elle devait être plus claire pour le lecteur et qu'elle se devait d'être plus efficace en tant que rapport qui permette de rendre compte. Cela signifie signaler les intentions, les contraintes et les réalisations liées aux programmes et expliquer les écarts. Pour que ces rapports soient plus efficaces, il faudra des efforts de la part des gestionnaires du gouvernement, mais il faudra aussi que les comités permanents de la Chambre des communes indiquent au gouvernement ce qu'ils s'attendent à trouver dans les parties III.

1.40 L'APRM, le régime d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels, est un important projet du gouvernement dans le domaine de l'obligation de rendre compte. Le gouvernement entend établir un processus par lequel les sous-ministres se verront attribuer plus de pouvoir et de latitude mais accepteront, de leur côté, de mieux rendre compte au Conseil du Trésor des résultats qu'ils obtiennent. Ce concept me semble prometteur, jusqu'à maintenant, mais son instauration s'est fait lente, peut-être parce que les ministères et organismes éprouvent tant de difficulté à faire rapport sur leur rendement. Surmonter ce problème est la clef du bon fonctionnement de l'APRM.

1.41 En résumé, je dirais qu'au cours des dix dernières années, le gouvernement a franchi d'importantes étapes positives en matière d'obligation de rendre compte, surtout pour les sociétés d'État, mais que la Chambre des communes est en droit de s'attendre à encore davantage. Au niveau de la Chambre des communes, il doit y avoir une volonté d'obtenir, voire d'exiger si besoin est, une obligation de rendre compte effective. Mais la perfection n'est l'apanage de personne, y compris les gestionnaires du gouvernement. Il faut se montrer juste lorsqu'on évalue ceux qui acceptent de rendre des comptes fidèles et complets.

1.42 Dans toute la mesure du possible, il faut que les deux parties, celle qui rend des comptes et celle qui les exige, s'entendent bien sur les résultats escomptés en matière de rendement, compte tenu de la nature des entraves extérieures à une gestion responsable. Dans un régime parlementaire, il est difficile de respecter cette entente à la lettre, pour plusieurs raisons. D'abord, les députés sont limités par le temps et le fait qu'ils sont bombardés d'information. Ensuite, il faut se débarrasser de cette notion de «reproches» si l'on veut que l'ensemble des gestionnaires soient plus disposés à divulguer complètement leurs résultats. De plus, une meilleure divulgation mettra davantage en confiance ceux qui s'attendent à ce qu'on leur rende des comptes. Il faut que la Chambre des communes, les gestionnaires du gouvernement et mon Bureau unissent leurs efforts dans la recherche d'avenues et de moyens pour améliorer la qualité des liens qui découlent de l'obligation de rendre compte.

Le gouvernement a franchi, au cours des dix dernières années, d'importantes étapes positives en matière d'obligation de rendre compte.

1.43 La Fondation canadienne pour la vérification intégrée, qui partage cet intérêt pour l'obligation de rendre compte, vient d'apporter une contribution utile dans ce domaine avec son étude sur la communication et la vérification de l'information sur l'efficacité. Dans cette étude, on met l'accent sur le fait que la direction des organismes devrait elle-même faire rapport sur son efficacité.

1.44 Pour faire bien comprendre ce que j'entends par obligation de rendre compte, je vais prendre comme exemple une préoccupation vitale pour nous tous : l'environnement.

La protection de l'environnement : le parfait exemple de la nécessité de rendre des comptes

1.45 Les responsabilités en ce qui concerne la protection de notre environnement sont de taille. Elles sont partagées entre plusieurs intervenants dont on devrait exiger qu'ils rendent compte de l'exercice de leurs fonctions.

1.46 On peut voir l'environnement comme un fonds : un fonds d'une suprême importance pour tous, un fonds dont le niveau baisse alors que le nombre de personnes qui y puisent s'accroît. La part de chacun, plus particulièrement de nos successeurs, est réduite par la pollution. Nous pouvons voir l'ensemble des législatures comme les gardiennes suprêmes de ce fonds dont, cependant, pour des raisons pratiques, on a confié la gestion aux gouvernements.

1.47 Le gouvernement fédéral s'occupe des questions nationales concernant l'environnement, à l'intérieur comme à l'extérieur de nos frontières. Les pluies acides, la pollution des voies d'eau transfrontalières et notre inquiétude croissante face au réchauffement de la planète et à la réduction de la couche d'ozone nous forcent à rechercher des ententes sur la protection de l'environnement au sein de la communauté internationale et dans notre propre pays. Il va de soi que le gouvernement doit répondre de ses responsabilités dans ce domaine. Le Parlement devrait s'attendre que le gouvernement conçoive des moyens acceptables de rendre compte de la façon dont il s'acquitte de ses responsabilités environnementales.

On peut voir l'environnement comme un fonds dont le niveau baisse, alors que le nombre de personnes qui y puisent s'accroît.

1.48 La facette de cette question qui m'intéresse ne concerne que le gouvernement fédéral et la qualité de l'information qu'il communique et non les mérites de sa politique. La responsabilité de la protection de l'environnement est fortement répartie au sein du gouvernement et ce partage doit être manifeste. Dans les rapports externes du gouvernement, la responsabilité fédérale doit être claire.

1.49 Voici un cas où la responsabilité du gouvernement pour l'ensemble de ses programmes - toutes les interventions du gouvernement en matière d'environnement - est plus importante que mettre l'accent sur le rendement de chaque ministère qui gère ses propres ressources et qui doit rendre des comptes à différents comités de la Chambre des communes. Au sein du gouvernement, il n'est pas facile de composer avec une

responsabilité partagée. Ce qu'il faut prévenir, c'est un éparpillement des responsabilités tel que l'on perd de vue l'obligation de rendre compte.

1.50 Cette année, on trouve dans le chapitre 18 quelques observations sur la complexité inhérente aux champs de compétence des niveaux fédéral, provincial et international en matière d'environnement, complexité qui est ressortie lors de récentes situations d'urgence. Je fais allusion ici à l'incendie au dépotoir de pneus à Hagersville, à l'incendie des BPC à Saint-Basile-le-Grand et au déversement de pétrole du *Nestucca*, au large de la côte Pacifique du Canada.

1.51 Il y a chevauchement des pouvoirs, même à l'intérieur de chaque niveau de gouvernement. Par exemple, le ministère fédéral de l'Environnement veille à l'application de 36 lois. En tout, il y a plus de 50 textes de lois relatifs à l'environnement, dont 24 ministères ou organismes fédéraux partagent la responsabilité d'application.

1.52 Ces complexités d'ordre juridictionnel soulèvent la question à savoir quel niveau de gouvernement est, en fin de compte, responsable du bien-être environnemental au Canada. En d'autres termes, «Qui mène la boutique?»

1.53 Le gouvernement a annoncé son intention de présenter une stratégie en matière d'environnement pour le Canada, maintenant prévue pour la fin de 1990. Le «Plan vert», comme on l'appelle, devrait contribuer à clarifier le partage des responsabilités entre les ministères fédéraux. Toutefois, les questions complexes de compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux continueront à subsister.

«Qui mène la boutique?»

1.54 En raison de l'importance des questions environnementales, on s'attend non seulement que le gouvernement ait un plan dans ce domaine, mais aussi qu'il soit en mesure d'indiquer à la Chambre des communes :

- ce qu'il considère comme sa propre responsabilité générale en matière d'environnement;
- ce qu'il considère être du ressort des autres parties;
- qui, au niveau fédéral, doit rendre ou demander des comptes et à quel sujet;
- ce qu'il entend réaliser par l'entremise de ses programmes environnementaux et de quelle façon ces réalisations seront évaluées et communiquées; par réalisations, on pourrait entendre, par exemple, les résultats d'un programme donné ou le souci d'efficacité des mécanismes du gouvernement fédéral auxquels d'autres provinces, territoires ou pays sont parties;
- quels sont les contrôles centraux en place, y compris les contrôles sur la collaboration interministérielle de façon que tous et chacun au gouvernement fédéral s'acquitte de ses responsabilités;
- quels sont la nature et le calendrier des rapports par lesquels le gouvernement s'acquitte de son obligation de rendre compte à la Chambre des communes, qu'il s'agisse de ceux de chaque organisme responsable envers la Chambre ou du gouvernement dans son ensemble.

1.55 Mon Bureau surveillera la qualité de ces rapports.

Questions d'application de la loi et de sécurité publique

1.56 Cette année, un certain nombre de chapitres portent sur des programmes qui ont pour objet l'élaboration et l'application de règles. Dans ces chapitres - et dans des chapitres analogues de rapports précédents - certaines questions me préoccupent.

1.57 Le terme «de réglementation» est utilisé pour décrire des programmes qui ont pour objet d'orienter et de contrôler le comportement de certains segments de la société par l'application de règles. On trouve ces règles dans les lois, les règlements ou dans d'autres mécanismes légaux.

1.58 Les objectifs de ces programmes sont atteints dans la mesure où le public observe ces règles. Il n'y a pas de formule simple, puisque l'observation de ces règles dépend de comportements humains. Il y a diverses façons de veiller à l'observation des règles, allant des poursuites sévères à la sensibilisation et, enfin, à certaines formes de récompense. La gestion efficace de ces programmes exige une bonne connaissance des stratégies qui donnent les meilleurs résultats, et dans quelles circonstances. Cette solide connaissance est le fruit d'une expérience acquise au fil des jours et d'une analyse et d'une évaluation systématiques.

La gestion efficace de ces programmes exige une bonne connaissance des stratégies qui donnent les meilleurs résultats, et dans quelles circonstances.

Les procédés d'incitation à l'observation des règles sont-ils efficaces?

1.59 Je trouve préoccupant que certains gestionnaires, et le Parlement, ne disposent pas d'information systématique sur l'efficacité des techniques d'application utilisées dans le cadre de ces programmes. Parmi les exemples donnés dans le rapport de cette année, mentionnons la Ligne d'inspection primaire de l'immigration (chapitre 15), qui consiste à soumettre tous les voyageurs qui entrent au Canada à une première inspection. Il n'y a pas de système qui permette de s'assurer que les personnes soumises à des inspections plus méticuleuses sont les bonnes. Comment alors les gestionnaires des programmes, et le Parlement, peuvent-ils savoir si les agents qui sont sur place s'acquittent bien de leur tâche?

1.60 Les stratégies efficaces de conformité reposent jusqu'à un certain point sur les moyens de dissuasion. Mes rapports sur le ministère du Revenu national, Impôt (chapitre 24) et sur les Organismes de charité, les organisations sans but lucratif et la *Loi de l'impôt sur le revenu* (chapitre 10) comportaient un examen des activités d'application - vérifications et activités connexes - qui sont conçues pour relever les cas de non-observation de la loi et pour décourager les infractions.

1.61 Dans certains segments de la société, il est possible que l'on ne considère pas que ces cas de non-observation sont graves. Selon le ministère du Revenu national, Impôt, les revenus non déclarés, la déclaration de dépenses excessives ou l'omission de produire des déclarations d'impôt font perdre chaque année plus de un milliard de dollars au gouvernement.

1.62 Nous avons constaté que les activités d'application ont atteint un très bas niveau, dans certains secteurs critiques. Il y a de quoi s'inquiéter et se demander si une application aussi relâchée peut avoir un effet dissuasif réel.

1.63 La vérification des reçus pour dons de charité en est un cas. L'enregistrement des organismes de charité a été instauré en 1966 pour s'assurer que ces dons pouvaient être vérifiés. Toutefois, nous avons constaté que le ministère n'avait pas de programme de vérification qui permette d'établir la validité des reçus pour dons de charité.

Lorsque les deux parties font fi des règles

1.64 Je peux comprendre pourquoi certaines personnes ne tiennent pas compte parfois des règles. Toutefois, je ne peux comprendre pourquoi il arrive quelquefois que les ministères chargés de leur application ne les appliquent pratiquement pas. On trouvera à ce sujet un exemple frappant dans le rapport de cette année.

1.65 L'exemple est donné dans le chapitre sur l'Immigration - Le contrôle et l'exécution de la *Loi sur l'immigration* (chapitre 15). La plupart des ordonnances de renvoi - ordre donné par un arbitre indépendant qu'une personne quitte le pays - ne sont pas exécutés, même lorsque l'application est possible. Les moyens utilisés pour retarder l'exécution d'une ordonnance ou l'annuler sont tout à fait légaux et, en fait, la triste situation des personnes en cause peut souvent attirer la sympathie. Tout de même, à quoi cela rime-t-il d'avoir un programme complexe d'application pour empêcher les abus du système - un programme pour lequel les ressources ont augmenté de dizaines de millions de dollars ces dernières années - si le recours aux mesures d'application est devenu un cas d'exception?

Les activités d'application ont atteint un très bas niveau, dans certains secteurs critiques.

Qu'on applique les règles ou qu'on les modifie

1.66 Les fonctionnaires nous disent souvent que de telles situations sont démoralisantes et frustrantes. Lorsque les règles sont enchâssées dans une loi, il peut être difficile de les modifier et tentant d'y passer outre. Cependant la crédibilité du système exige qu'elles soient observées ou bien modifiées.

1.67 Les pratiques d'Immigration en matière d'examens médicaux illustrent à quel point le choix est difficile, et pourtant, nécessaire. Aux termes de la *Loi sur l'immigration*, les requérants qui présentent une demande de séjour au Canada ne doivent pas constituer un danger pour la santé ou la sécurité publique. Ils ne doivent pas non plus exiger trop des services de santé et des services sociaux canadiens. Il n'en demeure pas moins qu'on ne leur fait pas subir systématiquement de tests de dépistage du SIDA ou de l'hépatite B, bien qu'ils subissent des tests de dépistage de la tuberculose, qui pose moins de risques pour la société. Il y a de bonnes raisons de procéder ou de ne pas procéder à ces tests.

1.68 Il ne m'appartient pas de dire si ces tests devraient ou non être effectués, et là n'est pas mon intention. Je dis simplement qu'il faudrait tenir compte des règles établies ou bien les modifier de sorte que les deniers publics ne servent pas à financer un mécanisme d'application à moitié utilisé.

Nécessité d'une meilleure collaboration entre ministères

1.69 Pendant la durée de mon mandat, peu de problèmes m'ont autant préoccupé que les conflits de compétences entre ministères fédéraux. J'en donne plusieurs exemples cette année.

1.70 Le premier est décrit dans notre vérification de la GRC - Application des lois fédérales (chapitre 26). La GRC et Douanes Canada partagent la responsabilité de l'application des lois canadiennes sur les stupéfiants. Les relations entre ces deux organismes sont tendues en raison de désaccords quant à leurs compétences respectives. Ce manque de collaboration pourrait réduire leur capacité de contrecarrer le trafic de stupéfiants à grande échelle.

1.71 On note des problèmes analogues, quoique moins graves, entre la GRC et d'autres ministères, pour l'application d'autres lois. Le gouvernement connaît ces problèmes depuis longtemps. Je les mentionnais moi-même dans mon Rapport de 1981. Ils ont été mentionnés en 1984 dans une étude dirigée par le Cabinet et dans d'autres études qui remontent à 1975. Cette année, dans le chapitre 26, je fais des recommandations pour que la collaboration soit accrue. Néanmoins, il est possible que certains de ces problèmes soient trop enracinés pour que la GRC et les ministères puissent seuls les régler; l'intervention du Cabinet pourrait s'imposer.

1.72 Un deuxième exemple figure dans notre vérification de la gestion du Programme d'immigration (chapitre 12). Ce programme est complexe et décentralisé. Sept ministères et organismes fédéraux participent à sa réalisation. La gestion de ce programme exige une coordination minutieuse des activités de ces organismes, sous le leadership d'Emploi et Immigration Canada. Nous avons constaté que certaines structures et pratiques nécessaires étaient insuffisantes ou faisaient défaut. Cela comprend les accords interministériels que nous avons trouvés en général incomplets ou inexistants. En outre, il y a peu de comités de coordination, dont un s'est réuni une seule fois, en 1986, soit l'année de sa création.

Peu de problèmes m'ont autant préoccupé que les conflits de compétences entre ministères fédéraux.

1.73 Nous avons conclu que pour s'acquitter de son mandat législatif, Emploi et Immigration doit renforcer son rôle de coordonnateur.

Un sens de l'urgence

1.74 Dans le chapitre 1 de mon Rapport de 1981, je mentionnais que les progrès en matière de contrôle et d'information de gestion étaient d'une lenteur déconcertante. Je me demandais si les gestionnaires de la fonction publique avaient suffisamment tenu compte de l'urgence qu'il y avait de combler les lacunes connues.

1.75 En 1983 de nouveau et, plus récemment, en 1988, j'ai attiré l'attention du Parlement sur ce manque de sens de l'urgence. Cette année, avec, en perspective, dix ans comme vérificateur général, je reviens toujours sur cette question.

1.76 Tout simplement, je continue de m'inquiéter de la faible priorité que l'on accorde aux carences relevées et du peu de promptitude à y remédier.

On accorde une faible priorité aux carences relevées et on met peu de promptitude à y remédier.

1.77 Pendant les toutes premières années de mon mandat, les exemples de mesures promptes et efficaces se faisaient rares dans mes rapports annuels; ils sont maintenant plus nombreux. Cette année, les suivis relatifs à des vérifications antérieures (chapitre 4) relèvent des cas où des mesures correctives satisfaisantes ont été prises. Les organisations performantes décrites dans mon Rapport de 1988 fournissent des cas remarquables où la direction a fait preuve de décision en prenant des mesures pour améliorer les activités et l'administration. Je reviendrai plus loin à un autre exemple de mesures promptes relevé au ministère de la Défense nationale.

1.78 Tout au plus, ces bons exemples renforcent ma détermination à mettre l'accent sur les retards indus que l'on met à prendre des mesures correctives. Ils montrent ce que des gestionnaires qui ont un sens de l'urgence peuvent accomplir. En dépit de certaines améliorations, il reste nombre de cas qui nécessitent des mesures rapides.

La sécurité de l'information

1.79 Le gouvernement a trois actifs de grande valeur : ses ressources humaines, les deniers publics et l'information. L'information, qui comporte toutes sortes d'éléments, des déclarations d'impôt aux données sur l'emplacement de dépôts de déchets toxiques - est le moteur du gouvernement.

1.80 Le gouvernement apporte énormément d'attention à la gestion des ressources humaines et à la gestion des deniers publics. Il n'en est pas ainsi pour l'information.

1.81 Cette année, j'ai examiné la situation dans les domaines de la sécurité de l'information que détient le gouvernement et de la technologie qui s'y rattache (chapitre 9). En 1977, et de nouveau en 1983, mon Bureau avait signalé que l'on ne se souciait pas assez de la gestion et de la protection de cet actif des plus importants. En 1977, mon Bureau a signalé le manque de moyens appropriés pour garantir la poursuite des opérations dans l'éventualité d'une panne de grande envergure. En 1983, j'ai signalé que, mis à part la conservation des données hors des lieux d'installation, on prenait peu de précautions pour assurer un maintien des services après un sinistre.

1.82 Lors de la vérification de cette année, je m'attendais à constater que le gouvernement aurait fait le nécessaire pour garantir le maintien des opérations essentielles de traitement des données en cas d'urgence. Il reste qu'on a fait bien peu. Force est de conclure qu'il y a eu négligence à un point tel que nous ne pouvons garantir que le gouvernement pourrait continuer de remplir ses obligations dans l'éventualité d'un sinistre qui toucherait ses installations informatiques.

La plupart des programmes du gouvernement ne pourraient aujourd'hui être réalisés sans l'apport de ses ordinateurs.

1.83 Pour comprendre à quel point je trouve cette question alarmante et pressante, il faut réaliser les répercussions de la technologie sur l'administration fédérale. La plupart des programmes du gouvernement ne pourraient aujourd'hui être réalisés sans l'apport de ses ordinateurs. Et pourtant, contrairement aux ressources humaines et aux deniers publics, cet actif vital n'est pas suffisamment appuyé par un intérêt politique, ne reçoit pas l'attention des gestionnaires ni des cadres hiérarchiques responsables et il ne bénéficie pas d'un leadership de la part des organismes centraux. À l'ère de l'information, c'est comme si on dirigeait un réseau ferroviaire sans signaux ou encore un aéroport achalandé sans contrôle aérien.

Le Programme canadien de prêts aux étudiants

1.84 Le Programme canadien de prêts aux étudiants du Secrétariat d'État est un cas d'inaction. Nous avons vérifié ce programme en 1977, en 1981 et en 1984 et avons effectué un suivi en 1986 et en 1988. Nous avons surtout examiné les contrôles internes de son système informatique actuel et la mise en place d'un nouveau système informatique. Une fois de plus, nous avons relevé et signalé de graves lacunes.

1.85 La mise en place de ce système informatique illustrait bien les problèmes qui reviennent trop souvent dans ce type de projet. En 1987, après quelque sept années et des dépenses de cinq millions de dollars, cette mise en place a été interrompue parce que le système ne s'est révélé ni fiable ni efficient et qu'il aurait fallu une somme supplémentaire de 1,5 million de dollars pour mener le projet à bien et encore, sans garantie de réussite. Le ministère utilise donc encore un système qui date de 1968 et qui ne répond plus aux besoins de l'utilisateur.

1.86 Un étudiant ou une étudiante sur six manque à ses engagements de remboursement. Trente pour cent des étudiants qui manquent à leurs engagements ne peuvent être retrouvés. On fait peu pour obliger les étudiants à respecter les modalités du Programme. Le ministère ne s'est pas montré suffisamment énergique, et il n'a pas non plus exigé des institutions financières qu'elles le soient dans le recouvrement de ces sommes.

1.87 Au 31 mars 1990, les sommes à recevoir, au titre des prêts accordés aux étudiants, dont 140 millions de dollars en intérêt, dépassaient les 700 millions de dollars. Au chapitre 29, on mentionne qu'aux États-Unis, un programme de recouvrement, le

Refund Offset Program administré par l'Internal Revenue Service, fonctionne bien (paragraphe 29.105).

On a reconnu depuis longtemps les problèmes liés au Programme canadien de prêts aux étudiants. Alors, pourquoi n'ont-ils pas été réglés?

1.88 Je donne cet exemple parce qu'un grand nombre des problèmes que nous signalons ne datent pas d'hier. On les a signalés depuis longtemps dans plusieurs études internes et externes et dans mes propres vérifications. Alors, pourquoi n'ont-ils pas été réglés?

Le ministère des Transports

1.89 Un des défis des années 90 consistera à payer l'entretien d'une infrastructure de transports qui se fait vieille. Le ministère des Transports doit voir à l'exploitation, à l'entretien et à la remise en état des aéroports. Il devra en outre s'occuper d'agrandir certains aéroports qui servent de plaque tournante. Il existe un lien certain entre la disponibilité de fonds d'immobilisations pour les besoins de l'infrastructure qu'a relevés le ministère et la garantie que les aéroports auront la capacité voulue au bon moment et au bon endroit, capacité qui, en grande partie, déterminera les niveaux de service fournis aux voyageurs. À l'heure actuelle, il n'existe pas de plan pour combler un manque à gagner de 1,4 milliard de dollars de façon à répondre aux besoins en capital des cinq années à venir. Je trouve préoccupant que le ministère n'ait pas de cadre stratégique, d'information suffisante sur la demande de services ni les outils importants, notamment l'information appropriée sur les coûts, qui pourraient l'aider à remédier à ce manque à gagner.

1.90 Ce qu'il manque au ministère, c'est un plan et d'autres renseignements que j'estime essentiels à l'évaluation des besoins relatifs des modes de transport concurrents qu'il finance. Par exemple, dans mon rapport, je fais des observations sur l'information insuffisante que l'on fournit aux décideurs, au niveau ministériel et du Conseil du Trésor pour justifier la nécessité de la modernisation de mi-durée d'un navire de la Garde côtière canadienne, le *NGCC Louis S. St-Laurent*. La nécessité de moderniser ce navire de 20 ans n'a pas été démontrée par une définition des niveaux de service de déglaçage. Je trouve préoccupante la lenteur évidente que l'on met à définir des normes pour les niveaux de service. Cet exemple, que l'on donne dans une note de vérification (paragraphe 3.125), me rappelle l'histoire catastrophique du porte-avions *Bonaventure*, dans les années 60. Mes rapports de 1978, 1983 et 1989 ont tous relevé la nécessité de définir les niveaux de service du programme de déglaçage et de déterminer la taille de la flotte des navires qu'il faudrait pour assurer ces niveaux de service.

1.91 Dans une autre note de vérification (paragraphe 3.143), je fais des observations sur la protection d'un bien public : le garage de l'aérogare 1, à l'aéroport international Pearson. Bien qu'il ait relevé de graves problèmes de corrosion par le sel, il y a plus de huit ans, le ministère ne prévoit toujours pas de remettre en état la structure. Cette situation a contribué à hausser le coût estimatif de la remise en état, qui pourrait coûter 38 millions de dollars de plus, et il n'est pas certain que le garage demeurera sécuritaire si l'on n'effectue pas des travaux importants de réparation. Je suis perplexe. Je vois d'une part un projet financé sans justification suffisante et, d'autre part, un projet qui n'est pas financé alors qu'il se justifiait.

1.92 La décision du ministère de déréglementer le transport aérien a profondément changé les règles auxquelles sont assujetties les compagnies aériennes. Elle a aussi profondément changé le milieu dans lequel le ministère évolue. Sa situation est unique en ce qu'il doit opérer dans le contexte hautement commercial de ses aéroports, qui

évolue rapidement, tout en étant astreint à des règles bureaucratiques. Je trouve encourageant de voir que le ministère souhaite adopter une approche plus commerciale. Je sens là une volonté de changer les choses. Par contre, il lui manque un grand nombre d'outils financiers pour adopter une approche plus commerciale. Qui plus est, je suis déçu de ce que certaines mesures dont le ministère parle depuis des années se fassent toujours attendre. Nous constatons, par exemple, qu'il ne semblait pas conscient de l'urgence qu'il y a d'avoir accès à une information suffisante sur les coûts s'il veut atteindre ses objectifs en matière de recouvrement des coûts.

Certaines mesures dont le ministère des Transports parle depuis des années se font toujours attendre.

Protection et perception des recettes non fiscales et des sommes à recevoir

1.93 Mon Bureau s'intéresse depuis longtemps aux systèmes et aux pratiques utilisés pour protéger les biens et pour permettre un contrôle efficace de la perception. À la suite de nos grandes études sur la gestion et le contrôle financiers réalisées en 1975 et en 1987, j'ai signalé, en 1989, que les organismes centraux et les ministères avaient pris des mesures en réponse à nos constatations. J'avais également avisé que l'on fasse preuve de vigilance dans l'application des contrôles internes. Ce message vaut la peine d'être répété.

1.94 Plusieurs chapitres, cette année, soulignent des problèmes persistants. Toutefois, je suis particulièrement troublé par certaines de nos constatations dans le domaine des recettes non fiscales et des sommes à recevoir.

1.95 Dans une note de vérification (paragraphe 3.61) au chapitre 3, nous signalons la nécessité d'améliorer le contrôle des sommes que le ministère des Affaires extérieures avance à des employés. Au 31 mars 1990, les avances pour les déplacements et autres motifs totalisaient 25 millions de dollars. Nous avons trouvé des cas où des montants substantiels étaient en souffrance depuis longtemps en raison semble-t-il d'un suivi inefficace et d'une mauvaise tenue de livres. Je ne peux m'empêcher de trouver inquiétant que ce genre d'incident se soit produit, mais l'engagement du ministère à prendre des mesures correctives m'encourage.

1.96 D'autres exemples mettent en lumière la nécessité d'améliorer la gestion et le contrôle financiers des recettes non fiscales et des sommes à recevoir.

- Même s'il y a eu des améliorations au niveau du recouvrement des coûts, une plus grande proportion des coûts de délivrance de visas d'immigrant pourraient être recouvrés, ce qui générerait des recettes supplémentaires qui pourraient atteindre 20 millions de dollars (chapitre 13).

- Le ministère des Consommateurs et des Sociétés pourrait mieux documenter ses coûts et la façon dont il calcule les frais imposés aux usagers (chapitre 16).

- Les aéroports pourraient accroître de 4,5 millions de dollars leurs recettes provenant des stationnements, simplement en améliorant le contrôle (chapitre 30).

Le ministère de la Défense nationale a su agir avec promptitude

1.97 Au cours des dix dernières années, j'ai consacré beaucoup de travaux de vérification à ce ministère.

1.98 Cinq grands chapitres sur la Défense nationale ont été publiés depuis 1982. Cette année, mon rapport renferme quatre autres chapitres qui traitent de différents aspects de la gestion des ressources humaines.

1.99 Au cours des huit dernières années, nous avons formulé plus de 60 recommandations visant à améliorer certains éléments des processus de gestion du MDN. Le Comité des comptes publics a formulé huit autres recommandations. Notre suivi des mesures prises à la suite de ces recommandations a indiqué que le ministère était très réceptif et qu'il a mis beaucoup d'ardeur à combler les lacunes.

1.100 Dans le domaine du soutien matériel, je suis très heureux de constater l'amélioration prévue du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes. Le système d'approvisionnement est un élément essentiel de la capacité en temps de guerre et de la gestion des stocks considérables que garde le ministère en temps de paix et qui sont évalués à environ 10 milliards de dollars. On a aussi apporté des améliorations à la gestion des articles réparables, des munitions et des fournitures médicales, et on a pris des mesures pour éliminer les stocks excédentaires.

À la suite de nos recommandations, le ministère de la Défense nationale a mis beaucoup d'ardeur à combler les lacunes.

1.101 J'ai remarqué une amélioration progressive de l'établissement du coût du cycle de vie pour les grands projets d'immobilisations de l'État. Ce point est important si le ministère de la Défense veut éviter les imprévus et les pis-aller lorsqu'il a besoin de pièces de rechange, de matériel d'instruction et de fournitures de combat.

1.102 Le ministère a également instauré des changements organisationnels importants pour répondre à des besoins que nous avions relevés dans certains domaines comme la planification de la structure des forces, la coordination de la vérification, des activités d'évaluation et d'examen militaire, et la concertation en ce qui concerne des activités relatives à la dotation et à l'établissement des effectifs.

1.103 Cette année, les chapitres consacrés à la gestion des ressources humaines au ministère font voir un grand nombre de domaines où les opérations pourraient être plus économiques et efficientes et où on pourrait élaborer des programmes plus importants et plus équitables. Le ministère a jugé que nos évaluations étaient justes et il prend déjà des mesures pour améliorer la gestion quotidienne.

1.104 En raison de leur nature même, les changements ne se feront pas sentir rapidement. Ce qui est remarquable au sujet de ce ministère n'est pas qu'il a réglé tous les problèmes que nous avons relevés, mais bien qu'il a donné suite à nos recommandations de façon systématique et avec diligence.

Le besoin d'une structure des forces à plus long terme

1.105 Cependant, une question me préoccupe depuis 1984. Elle concerne la nécessité de disposer d'une structure des forces à long terme qui serve de base solide à la prise de décisions. Les éléments clés de la capacité de défense, y compris le matériel et les ressources humaines, ont un cycle de vie de 20 à 35 ans et les avantages d'une base stable pour leur gestion sont clairs.

1.106 Au cours des dernières années, le ministère a élaboré un Plan de développement des Forces canadiennes pour remplir ses engagements actuels. Cette structure doit être modifiée chaque fois qu'il y a modification des engagements ou des budgets. Les bouleversements actuels en Europe de l'Est rendent nécessaire une nouvelle planification du développement des forces au moment où des contraintes financières s'accroissent.

1.107 Le développement des forces devra continuer de répondre aux engagements courants. Toutefois, on s'entend pour dire, au sein du ministère, qu'il faut une structure des forces qui offre une stabilité à plus long terme

et qui permette de prendre les décisions courantes.

1.108 Pour l'établissement de cette structure, toutefois, il faudra une orientation qui émane de hauts niveaux - qui s'inspire d'abord des principes essentiels qui ont fait leur preuve dans des situations de combat - de sorte que la structure et les processus du ministère et des Forces armées canadiennes soient compatibles avec une approche à plus long terme. Cette orientation devrait tenir compte des particularités uniques des opérations de combat sur terre, dans les airs et en mer. Elle devrait également définir les aspects essentiels du leadership et de l'esprit militaire et fournir un mécanisme pour garantir la préservation, pour longtemps, de ces aspects essentiels. Elle ne devrait pas être indûment entravée par des choix de politiques antérieurs.

1.109 Le MDN en est à un point décisif de son histoire. Une importante révision de la politique de défense est en cours, et des études à l'échelle du ministère sont actuellement menées dans le but de rendre l'administration aussi efficiente que possible. Il importe de la planification de cette ressource nationale importante fournisse, dans toute la mesure du possible, une base stable pour appuyer la prise de décisions.

Pour agir, il faut le vouloir

1.110 Nos vérificateurs qui font le suivi des rapports de vérifications précédentes ont entendu toutes sortes de raisons pour expliquer la lenteur à réagir : manque de personnel qualifié, réticence des organismes centraux à autoriser le versement de fonds ou pressions exercées par des groupes externes pour maintenir le statu quo. Souvent, des priorités plus urgentes d'ordre opérationnel surgissent, et les améliorations à long terme sont remises à plus tard. Ces raisons pour retarder les mesures peuvent être légitimes. Dans bon nombre de cas, ce ne sont que des excuses.

1.111 Je pense que, parfois, la réponse est beaucoup plus simple: il n'y a justement pas de détermination à résoudre le problème. Je crois que mon Bureau a un rôle important à jouer en ce qu'il peut exercer des pressions pour que les lacunes de longue date soient comblées. Elles sont coûteuses et, souvent, minent le moral des employés. Nous avons la ferme intention de faire le suivi des questions d'importance non résolues que soulèvent nos rapports.

Les lacunes que l'on n'a pas comblées sont coûteuses et, souvent, minent le moral.

Gestion des ressources humaines et réforme de la fonction publique

Les ressources humaines sont la clef du rendement

1.112 Dans des rapports récents, j'ai mis l'accent sur la nécessité d'une restructuration fondamentale de la fonction publique du Canada. Nos vérifications d'envergure gouvernementale des pratiques de gestion des ressources humaines, l'Étude sur les entraves à une gestion productive dans la fonction publique (1983), les vérifications de la classification des emplois (1984), de la Commission de la fonction publique (1985), de la Catégorie de la gestion (1987 et 1989) et du Régime des primes d'encouragement (1989) et, enfin, l'Étude des organisations performantes (1988), toutes ont souligné la nécessité d'une vaste gamme de changements si l'on veut que la fonction publique du Canada demeure parmi les meilleures du monde.

1.113 L'année dernière, dans le chapitre 1 de mon Rapport, je me suis arrêté à quatre éléments sans lesquels le gouvernement ne pourra optimiser ses ressources. J'ai ajouté, à la fin de ce chapitre, un cinquième élément : la suprême importance des ressources humaines.

1.114 Le raisonnement est simple, mais irréfutable. Les ressources humaines

constituent la ressource la plus importante dans la recherche et l'atteinte d'une meilleure efficience et de résultats.

1.115 J'ai observé le fait que, hormis quelques progrès, les gouvernements successifs n'avaient qu'effleuré le problème alors qu'il était pressant d'opérer une réforme fondamentale du cadre législatif et administratif qui régit la gestion des ressources humaines. J'ai dit qu'il fallait se montrer créatif et adopter une approche plus entreprenante de la gestion des fonctionnaires de la fonction publique du Canada.

1.116 En décembre 1989, le gouvernement a annoncé la création de Fonction publique 2000 pour cerner, entre autres, certaines des questions les plus urgentes concernant la gestion des ressources humaines. On a promis un projet de loi avant la fin de la présente session parlementaire.

1.117 Depuis mon dernier Rapport, le Comité des comptes publics a consacré six audiences au sujet de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique fédérale. À ces audiences, il est apparu évident que, abstraction faite de quelques inquiétudes au sujet du processus de Fonction publique 2000, il y avait un fort consensus, que partageaient le comité et les témoins, selon lequel il fallait sans délai une réforme administrative et législative.

1.118 On a convenu de la nécessité de revoir la loi qui date de 23 ans et de simplifier certains processus comme la classification, la dotation en personnel et le renvoi des employés qui ont un piètre rendement. Toutefois, la perception des problèmes et des solutions variait considérablement.

1.119 Les témoignages appuyaient notre opinion selon laquelle il fallait éliminer les contraintes irraisonnables, donner plus de pouvoirs aux ministères et à leurs gestionnaires sur place tout en veillant à ce qu'ils rendent dûment compte de leur rendement. Une fois de plus, le rapport annuel de cette année est rempli d'exemples qui prouvent qu'un changement profond dans la façon de gérer les ressources humaines est nécessaire. Nous nous devons d'améliorer la gestion. Cela est possible si le Parlement apporte des modifications législatives.

La classification des emplois : besoin pressant d'une réforme

1.120 Notre deuxième suivi de la vérification de la gestion de la classification des emplois que nous avions effectuée en 1984 montre que même si des progrès ont été accomplis, on a toujours la perception d'un système complexe et coûteux, qui engendre des pertes de temps et qui n'a pas la souplesse voulue. Il faut le simplifier.

Une formation appropriée : un besoin

1.121 Cette année, nous signalons de sérieuses lacunes dans la formation dispensée aux employés, dans un grand nombre de ministères et d'organismes. Par exemple, notre vérification du contrôle et de l'exécution de la *Loi sur l'immigration* (chapitre 15) montre que nombre d'agents des Douanes qui ont la charge importante de surveiller les personnes qui entrent au Canada n'ont pas reçu la formation qui convient.

Un changement profond dans la façon de gérer les ressources humaines est nécessaire.

1.122 Nous avons relevé des problèmes analogues dans la gestion du Programme d'immigration d'Emploi et Immigration Canada (chapitre 12), dans l'exécution du Programme d'immigration à l'étranger (chapitre 13) et dans le traitement des cas de réfugiés (chapitre 14). Dans ce dernier chapitre, nous relevons le fait qu'un grand nombre des agents chargés de présenter les cas au nom du ministre aux audiences des réfugiés reçoivent peu ou pas de formation. Bon nombre n'ont pas beaucoup d'expérience, et pourtant leur travail requiert des connaissances et des compétences uniques et hautement spécialisées.

1.123 Notre vérification de la sécurité informatique indique que bon nombre de ministères n'offrent pas de formation en sécurité informatique en dépit de la forte croissance de l'utilisation des micro-ordinateurs.

1.124 Devant ce manque de formation et le fait que certains ministères ont énormément recours à des occasionnels ou embauchent des employés à temps partiel, ou pour une durée déterminée, qui n'ont pas ou qui ont peu d'expérience, je m'interroge sur la qualité de certains des services fournis aux contribuables, et à quel prix.

1.125 Dans les chapitres sur la GRC - Application des lois fédérales, sur le ministère des Transports et sur le ministère des Consommateurs et des Sociétés, nous nous disons préoccupés de ce que, dans certains secteurs, les employés de ces organismes n'ont pas l'expérience et les connaissances appropriées pour s'adapter à l'évolution de leur travail.

1.126 Enfin, dans notre étude sur l'efficience, nous signalons qu'un élargissement des compétences en gestion des ressources humaines s'avère nécessaire et qu'il faudrait des employés qui ont les connaissances techniques requises pour aider les gestionnaires à évaluer et à améliorer l'efficience opérationnelle et à prendre les décisions.

Reconnaissance et récompenses : un besoin

1.127 Notre étude de l'efficience montre que si la fonction publique ne peut établir un cadre de gestion qui incite tous les employés à donner toute leur mesure et à se dévouer pleinement à leur tâche, elle continuera de se priver de possibilités appréciables d'améliorer le rendement des employés. Plus important encore, on ne peut établir ce cadre sans un changement d'attitude en profondeur.

1.128 Il semble qu'il reste un long chemin à parcourir avant que les employés soient reconnus comme un actif précieux dont il faut reconnaître la valeur et qu'il faut développer, et que le service à la population devienne une valeur intrinsèque de la fonction publique.

Valeurs, service et rendement

1.129 Au cours de la dernière décennie, mon Bureau a effectué trois grandes études sur les éléments moins tangibles de la gestion dans la fonction publique. En 1983, nous avons examiné les contraintes avec lesquelles les gestionnaires sont censés composer tout en demeurant productifs. Nous avons discuté des répercussions des priorités politiques, des nombreuses règles administratives et du manque d'encouragements. En 1988, nous avons tourné notre attention vers les organisations considérées comme performantes. Nous avons constaté que leurs dénominateurs communs étaient l'importance qu'elles accordent aux personnes, un leadership stimulant, des méthodes de travail innovatrices et une grande importance accordée aux clients.

Il reste un long chemin à parcourir avant que les employés soient reconnus comme un actif précieux dont il faut reconnaître la valeur et qu'il faut développer.

1.130 L'intérêt qu'ont suscité ces études, tant au Canada qu'à l'étranger, a été très valorisant. Il a été question de ces études à plusieurs conférences et ateliers internationaux, et des groupes désireux d'en savoir davantage sur nos travaux sont venus nous rencontrer. Six pays ont prévu ou sont en train d'effectuer des études semblables sur les organisations performantes.

1.131 Cette année, dans le chapitre 7, nous présentons les résultats de notre étude sur les

valeurs, le service et le rendement dans la fonction publique.

1.132 La conception classique de la gestion est centrée sur les systèmes, les contrôles, les structures et les règles. Elle part du principe que plus une organisation est méthodique et prévisible, meilleure est sa performance.

1.133 Nos travaux montrent que l'amélioration du rendement d'une organisation passe non seulement par les systèmes et structures, mais aussi par les personnes et les valeurs. Les valeurs déterminent en partie quel travail les employés effectueront avec soin, lequel ils feront de façon superficielle ou essaieront d'éviter. Nous avons constaté que la plupart des gestionnaires ont accordé peu d'attention au rôle important que les valeurs jouent dans le service et le rendement.

1.134 Les systèmes, les contrôles, les structures et les règles devraient convenir lorsque les activités de l'organisation sont stables, prévisibles et répétitives. Toutefois, la main-d'oeuvre et les milieux de travail évoluent. La technologie modifie rapidement les méthodes de travail. Les clients s'attendent à recevoir des services plus variés qui répondent mieux à leurs besoins. Les travailleurs ne veulent plus suivre aveuglément les règles; ils veulent connaître le pourquoi de leur travail. C'est pour toutes ces raisons que les valeurs des gestionnaires et des travailleurs prennent de plus en plus d'importance au travail.

1.135 Notre étude avait pour point de départ une question : que devrions-nous demander à une fonction publique? Nous avons conclu qu'une fonction publique devrait :

- utiliser les ressources avec efficacité, en tenant compte des coûts;
- être ouverte aux attentes du public;
- appuyer les priorités du gouvernement;
- être source de satisfaction pour les fonctionnaires.

1.136 Nous avons constaté que certaines organisations faisaient face à des dilemmes, lorsqu'il y a contradiction entre les valeurs. Un dilemme se présente souvent dans la fonction publique : répondre aux besoins de la population et se conformer aux règles du gouvernement. La souplesse et le service personnalisé sont primordiaux si la fonction publique entend répondre aux besoins de la population. Les deux peuvent aller à l'encontre d'une autre valeur inhérente à la fonction publique : tous les citoyens doivent être traités de la même façon.

1.137 Les organisations que nous avons étudiées ont démontré jusqu'à quel point les valeurs peuvent avoir de l'influence sur le rendement. Les dilemmes qu'engendrent les valeurs, lorsqu'ils ne sont pas résolus, peuvent mener à un rendement médiocre. Inversement, la capacité d'une organisation de résoudre les dilemmes reliés aux valeurs peut améliorer le rendement comme le montrent plusieurs exemples donnés dans le chapitre sur les valeurs.

Les valeurs des gestionnaires et des travailleurs prennent de plus en plus d'importance au travail.

1.138 Dans les cas où nous avons constaté que les dilemmes avaient été résolus, on s'était inspiré de valeurs fondamentales auxquelles la plupart d'entre nous croyons : le désir d'apporter une contribution et le désir qu'elle soit reconnue.

1.139 Comme dans nos deux études précédentes, notre but cette fois était d'explorer la nature des valeurs, du service et du rendement et d'encourager les débats constructifs et les expériences. L'efficacité de la gestion et la qualité du rendement dépendront de l'équilibre entre, d'une part, les valeurs personnelles et, d'autre part, les processus et structures bureaucratiques.

Fonction publique 2000

1.140 Les recommandations formulées par les divers groupes de travail, dans le cadre de Fonction publique 2000, viennent d'être publiées. Bien qu'il soit encore trop tôt pour commenter de façon précise ces quelque 300 recommandations, je suis heureux de voir que les intervenants se sont penchés sur bon nombre des points relevés dans nos vérifications et nos études, au fil des ans.

1.141 C'est avec une satisfaction particulière que j'ai noté que les facteurs recensés dans notre étude de 1983 sur les Entraves à une gestion productive dans la fonction publique et dans notre étude de 1988 des Organisations performantes avaient été pris en considération dans la réforme proposée de la fonction publique.

En cas d'échec du processus de réforme, le contribuable serait le grand perdant.

1.142 Étant donné la nature de la tâche qui nous attend, je demande à mon Bureau de revoir ses méthodes de vérification en fonction des questions suivantes :

Comment nous assurer que le jugement et l'innovation sont reconnus tout en veillant à ce que les contrôles appropriés soient en place et qu'on les observe?

Comment signaler les lacunes importantes tout en appuyant la tendance à vouloir fournir aux contribuables un service plus efficient et plus efficace qui réponde davantage à leurs besoins?

Comment veiller à ce que soient en place les mécanismes appropriés d'obligation de rendre compte pour évaluer les résultats en fonction des ressources utilisées et en rendre compte?

1.143 Le gouvernement a annoncé que les recommandations formulées dans le cadre de Fonction publique 2000 feraient l'objet de vastes consultations.

1.144 Comme le disait le président du Comité des comptes publics :

> «Fonction publique 2000 a créé l'attente d'une réforme importante et de grande portée de la gestion des ressources humaines de la fonction publique... Il serait éminemment regrettable de voir ces attentes demeurer insatisfaites. Le moral, l'un des facteurs qui justifient une réforme, en souffrirait certainement, alors même que c'est l'état du moral qui a été le thème le plus clairement entendu lors de nos audiences.»

1.145 La seule chose que je peux ajouter est qu'en cas d'échec du processus de réforme, le contribuable serait le grand perdant. Je conseille vivement à tous les députés d'appuyer Fonction publique 2000 et de participer au processus de réforme. Dans toute entreprise, ce sont les ressources humaines qui font la différence.

Viser l'efficience

1.146 Le rapport de la première évaluation, à l'échelle du gouvernement, de la mesure dans laquelle il se souciait d'efficience a été publié en 1978. Il s'agit du Travail de recherche sur l'analyse du coût- efficacité. Depuis, chaque année, nous avons continué de nous pencher sur l'efficience dans les rapports de vérification de l'optimisation des ressources de ministères. Au cours de cette période, la nécessité que le gouvernement réduise ses dépenses tout en maintenant ou en accroissant les services dispensés à la population, n'a cessé d'augmenter, d'où la priorité qu'il faut accorder à une gestion qui tienne compte de l'efficience, qui constitue un moyen de s'assurer que les meilleurs services possibles sont fournis au meilleur coût tout en satisfaisant aux obligations du gouvernement, conformément à la loi. L'année dernière, j'ai exposé les principaux éléments de notre étude de l'efficience dans l'administration fédérale. Cette année, nous tentons, dans le chapitre 8,

de répondre à des questions fondamentales en ce qui concerne la capacité du gouvernement de gérer ses activités avec un souci d'efficience.

1.147 Les organismes centraux et les ministères se partagent la responsabilité de gérer les activités, au sein de l'administration fédérale, avec un souci d'efficience. Les organismes centraux ont pour responsabilité de fournir le cadre de fonctionnement du gouvernement, de répartir les ressources, de donner une orientation fonctionnelle et d'évaluer les possibilités d'amélioration du service dans l'ensemble de l'administration fédérale. Les ministères, quant à eux, sont chargés de réaliser des programmes particuliers du gouvernement et de dispenser des services avec un souci de l'efficience.

1.148 Pour pouvoir fournir un cadre de fonctionnement au gouvernement, une orientation fonctionnelle aux ministères, participer à la réorganisation du gouvernement et à la répartition des ressources, les organismes centraux ont besoin d'information sur l'efficience, information que l'on ne trouve généralement pas dans les documents de planification de la plupart des ministères. Notre étude a révélé qu'un grand nombre d'entre eux ont amélioré leur efficience, mais que l'information sur ces progrès n'est pas diffusée au sein de ces ministères ou dans l'administration fédérale.

1.149 La technologie de l'information est utilisée pour pratiquement tous les programmes du gouvernement, et au moins un tiers des fonctionnaires travaillent avec un ordinateur. Notre examen des centres informatiques de l'administration fédérale a indiqué que leur coût d'exploitation se compare à celui d'autres centres informatiques à l'extérieur du gouvernement fédéral. Toutefois, ils tendent à être isolés les uns des autres, comme sur des «îlots de technologie» qui ont chacun leurs propres logiciels et installations et qui sont gérés séparément. Cette façon de procéder ne tire pas profit des avantages qu'apporterait une consolidation des opérations ou le partage des connaissances. L'utilisation commune des installations des bases de données et des réseaux de télécommunications, le partage des connaissances et la rationalisation des services de courrier électronique en un réseau homogène sont autant de moyens que peut utiliser l'administration fédérale pour améliorer son efficience.

1.150 Nous avons remarqué que la plupart des ministères ne recherchaient pas de façon méthodique des possibilités d'améliorer l'efficience et ne les exploitaient pas. Ils se contentent plutôt de prendre des mesures spéciales lorsque des réductions budgétaires les y obligent ou bien ils comptent sur l'initiative de leurs gestionnaires.

1.151 Je trouve préoccupant que la plupart des ministères n'utilisent toujours pas de données sur les coûts et le rendement pour évaluer et améliorer l'efficience de leurs activités. L'information sur le coût des activités du gouvernement abonde tandis que l'information sur les résultats fait encore défaut. Dans cette équation, comme l'information disponible ne porte que sur un facteur de l'efficience, le gouvernement ne peut savoir dans quelle mesure il réussit à améliorer son efficience. Nous avons soulevé cette question il y a plus de dix ans et nous l'avons de nouveau abordée dans notre Étude de la gestion et du contrôle financiers, en 1987.

1.152 Notre examen laisse entendre qu'à moins que la fonction publique réussisse à insuffler à ses gestionnaires des valeurs et une attitude qui encouragent les employés à donner leur maximum, elle ratera des possibilités d'améliorer grandement le rendement des fonctionnaires. Lorsque des employés entreprennent d'améliorer leur efficience, il faut montrer son appréciation. Cette attitude pourrait encourager les autres employés à les imiter. J'estime qu'il est essentiel de savoir reconnaître le bon rendement si l'on veut que tous les gestionnaires et employés comprennent que l'efficience est l'affaire de tous.

1.153 La demande sans cesse croissante de services publics exige que des employés imaginatifs et productifs, qui ont le souci de l'efficience, soient la norme dans la fonction

publique. Il y a bien eu des progrès, mais il reste beaucoup à faire.

Lorsque des employés entreprennent d'améliorer leur efficience, il faut montrer son appréciation.

1.154 Voici donc quelques exemples d'améliorations possibles de l'efficience donnés dans ce rapport et dans les rapports précédents.

- En 1989, nous signalions que le coût annuel des télécommunications dans l'administration fédérale pourrait être réduit de 30 à 45 millions de dollars si l'on créait de plus gros réseaux de transmission des données pour pouvoir profiter des tarifs avantageux qui existent, si l'on faisait meilleur usage des circuits et si l'on intégrait les services de téléphone et de transmission des données dans les ministères.

- Au chapitre 13 du rapport de cette année, l'exécution du Programme d'immigration à l'étranger, nous signalons un certain nombre de possibilités d'améliorer l'efficience des services d'immigration dans les missions à l'étranger, par exemple, en informatisant le traitement des demandes, en réduisant la paperasserie dans le processus de sélection et en ayant davantage recours à des agents de programme recrutés sur place.

- Au chapitre 24, le ministère du Revenu national - Exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, nous faisons remarquer que le ministère pourrait réduire les opérations manuelles et économiser du temps en incitant les institutions à présenter l'information sur support magnétique.

- Au chapitre 24, le ministère du Revenu national, au chapitre 28, le Secrétariat d'État - Citoyenneté et au chapitre 26, la GRC - Application des lois fédérales, nous indiquons que des données sur le rendement lié à l'efficience pourraient révéler des possibilités d'amélioration de l'efficience.

1.155 Dans les années qui viendront, le Bureau du vérificateur général continuera de fournir de l'information sur la gestion de l'efficience.

La vérification pour mieux servir le Parlement

Évolution de la vérification intégrée

1.156 En 1977, le Parlement a approuvé une nouvelle *Loi sur le vérificateur général*, qui a élargi le mandat du Bureau. Dorénavant, ses rapports devaient aussi porter sur l'économie et l'efficience et sur l'existence de procédés raisonnables pour mesurer l'efficacité et en faire rapport. Ces modifications ont donné naissance à la vérification intégrée. Auparavant, nos vérifications portaient essentiellement sur l'observation des autorisations législatives et sur les contrôles financiers. Des vérificateurs généraux avaient déjà signalé des cas où l'on avait dépensé des deniers publics sans se soucier suffisamment d'économie et d'efficience, mais ces commentaires s'inscrivaient dans des observations sur des paiements non productifs mis en lumière par leurs vérifications.

1.157 Les premières vérifications intégrées de ministères et d'organismes du gouvernement ont été présentées dans le Rapport de 1978. Depuis, jusqu'à 12 vérifications de ce type ont été présentées dans chaque rapport annuel.

1.158 Comme c'est le cas pour toute pratique innovatrice, les premières années ont été des années de rodage. Les conclusions des premières vérifications intégrées, qui visaient les systèmes et les procédés des ministères, portaient surtout sur la qualité des contrôles financiers, le souci de l'économie et de l'efficience et l'existence de procédés pour mesurer l'efficacité des programmes. Ces vérifications ont été suivies de maintes

recommandations qui ont entraîné une amélioration des contrôles et des pratiques de gestion dans les ministères et les organismes du gouvernement. Cette étape a été particulièrement utile puisqu'à l'époque, les divers systèmes, pratiques et contrôles du gouvernement en étaient encore aux premiers stades de l'élaboration.

1.159 Au début de mon mandat, je me suis rendu compte que l'environnement de la fonction publique était en train de changer. On adoptait de nouvelles méthodes de gestion et on prenait une série de mesures importantes à ce chapitre. C'était le moment de revoir l'évolution de la vérification intégrée. J'ai commandé une étude à cette fin. À la suite de cette étude, nous avons rectifié notre tir de sorte que la vérification intégrée continue de progresser d'une manière qui soit compatible avec l'évolution de la philosophie de gestion du gouvernement.

1.160 Un changement important a été le déplacement de notre centre d'attention. Nos vérifications, qui au départ étaient essentiellement axées sur les systèmes, tenaient dorénavant compte de la façon dont les programmes étaient exécutés et des raisons pour lesquelles, le cas échéant, on n'avait pas obtenu les résultats escomptés. Cette optique exigeait de mes vérificateurs qu'ils comprennent davantage le fonctionnement des programmes et l'incidence des rapports humains, des ressources et de la technologie sur les résultats des programmes. À mon avis, grâce à ces changements, mon Bureau était davantage en mesure de canaliser les ressources limitées dans les secteurs importants et de faire des recommandations plus utiles.

1.161 Un autre élément nouveau important de la vérification fondée sur les programmes est l'examen que nous faisons de certains programmes qui débordent le cadre d'un ministère, c'est-à-dire certains programmes où les responsabilités sont partagées. Nous donnons une vision plus complète d'un programme particulier, par exemple l'Immigration, qui fait l'objet d'un rapport cette année dans quatre chapitres.

1.162 Ces changements ne signifient pas que nous avons abandonné la méthode axée sur les systèmes. Ils constituent plutôt une amélioration de cette méthode puisque, dans bien des cas, les piètres résultats peuvent être attribués à une lacune dans un système. Nos rapports aident le gouvernement à remplir son obligation de rendre compte au Parlement en partie parce qu'ils l'incitent à combler les lacunes relevées dans ses pratiques et ses opérations. Je suis d'avis que nos vérifications aident maintenant davantage la Chambre des communes à s'acquitter de son mandat qui est de faire un examen critique des activités du gouvernement et de lui demander des comptes.

1.163 Les méthodes requises pour les vérifications intégrées empruntent des techniques d'autres disciplines : les sciences sociales, les conseils en gestion, les sciences administratives et le génie et les fusionnent à la discipline de la vérification. J'ai attaché beaucoup d'importance au perfectionnement du personnel de vérification afin d'élargir ses compétences.

Nos vérifications aident maintenant davantage la Chambre des communes à s'acquitter de son mandat qui est de faire un examen critique des activités du gouvernement et de lui demander des comptes.

1.164 Pendant la durée de mon mandat, nous avons modifié substantiellement notre façon de procéder pour les vérifications financières de façon à améliorer notre efficience. Les techniques de vérification informatisée ont évolué rapidement. Nous sommes maintenant considérés comme des chefs de file dans ce domaine.

1.165 Les méthodes de vérification intégrée sont généralement reconnues et de plus en plus adoptées. Au Canada, sept provinces ont

adopté une loi permettant de réaliser des vérifications de l'optimisation des ressources. Les travaux de recherche de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée dans ce domaine bénéficient de l'appui des comptables et des experts-conseils. L'Institut canadien des comptables agréés vient d'établir des normes pour les vérifications de l'optimisation des ressources, ce qui montre bien que ce concept et son application ont reçu l'assentiment général. On constate une évolution semblable à l'étranger, et mon Bureau contribue énormément à l'avancement, à l'échelle internationale, de la vérification intégrée.

1.166 La vérification intégrée n'a que douze ans, ce qui est relativement court pour une activité professionnelle de vérification, d'autant plus que l'obligation de rendre compte au Parlement, elle, ne date pas d'hier. Je suis persuadé que la vérification intégrée continuera de se développer et, parallèlement, que nous arriverons à une obligation de rendre compte plus effective.

Vérifications au Parlement

1.167 Dans le rapport de l'année dernière, je mentionnais que j'avais proposé de mener des vérifications de l'optimisation des ressources de l'administration de la Chambre des communes, du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement.

1.168 Je suis heureux d'annoncer que ces trois propositions ont été acceptées. La majeure partie de la vérification du Sénat est terminée. Nos constatations seront bientôt communiquées au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration du Sénat. Les travaux de vérification de la Chambre des communes viennent de commencer. Un rapport final devrait être présenté au Président de la Chambre des communes et au Bureau de la régie interne au cours du second semestre de 1991. La vérification de la Bibliothèque du Parlement vient également de commencer. Je m'attends que le rapport de cette vérification soit remis aux présidents de la Chambre des communes et du Sénat, d'ici le milieu de 1991. Même si les résultats de ces trois vérifications ne seront pas présentés dans mon Rapport annuel, il a été convenu que la Chambre des communes et le Sénat les rendraient publics.

1.169 Je suis heureux que les parlementaires aient accepté que nous effectuions ces vérifications. Ils ont ainsi montré qu'ils adhéraient à l'idéal d'une administration responsable du Parlement.

Rapports périodiques

1.170 Un but important que nous visons lorsque nous faisons des vérifications est d'aider le Comité des comptes publics à examiner les dépenses du gouvernement. Au début de mon mandat, je me suis rendu compte qu'il serait beaucoup plus efficient et productif de présenter les rapports des vérifications intégrées dès qu'elles sont terminées. Les comités des comptes publics ont exprimé le désir d'étudier nos constatations et nos recommandations pendant qu'elles étaient encore pertinentes. En outre, cela faciliterait la planification des travaux de mon Bureau. Les députés de tous les partis ont acquiescé à cette proposition.

Il serait beaucoup plus efficient et productif de présenter les rapports des vérifications intégrées dès qu'elles sont terminées.

1.171 Au cours de mon mandat, de simples députés ont essayé à trois reprises de faire modifier la *Loi sur le vérificateur général* pour permettre que les rapports sur les vérifications intégrées soient présentés dès les travaux terminés. Malheureusement, cette modification n'a pas été apportée. J'insiste encore pour que ce point soit considéré sans délai, d'autant plus que mon Bureau est de plus en plus souvent appelé à aider un nombre croissant de comités parlementaires, outre le Comité des comptes publics.

Déplacements des ministres - Question de l'accès à l'information non résolue

1.172 La question de l'accès de mon Bureau à l'information sur les dépenses déclarées par les ministres pour leurs déplacements n'a toujours pas été réglée. Dans mon Rapport de 1989 à la Chambre des communes, je signalais que l'accès à l'information sur les déplacements des ministres pour des fonctions officielles avait été refusé à mon Bureau. Plus précisément, l'accès à l'information sur l'utilisation du Service de transport aérien réservé aux personnalités officielles et aux documents financiers à l'appui de leurs déclarations de déplacements m'a été refusé. Je voulais cette information pour confirmer que ces frais étaient raisonnables et que ces dépenses étaient consacrées à des fonctions officielles. En ce qui concerne les frais de déplacement, j'ai été informé que pour les déclarations que présentent les ministres, on observait un régime de confiance. Aucun reçu et aucune pièce justificative ne sont demandés. Comme je l'ai mentionné l'année dernière, ce système ne permet pas à mon avis de rendre compte convenablement de l'utilisation des deniers publics. On ne retrouve ce système dans aucun cabinet provincial.

1.173 En réponse à mon Rapport, le président du Conseil du Trésor avait indiqué qu'après avril 1990, il déposerait des rapports trimestriels sur les frais de déplacement des ministres et un rapport mensuel sur l'utilisation qu'ils font du Service de transport aérien réservé aux personnalités officielles. Jusqu'à maintenant, aucun de ces rapports n'a été fourni.

1.174 Bien que le fait de fournir de l'information sommaire additionnelle constituerait une amélioration, la question de principe - le refus que mon Bureau ait accès à l'information dont il a besoin pour vérifier les frais de déplacement des ministres - n'a toujours pas été réglée.

1.175 Mon rapport sur ce refus d'accès à l'information a été présenté en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément à la décision de la Cour suprême selon laquelle mon seul recours en pareil cas était de présenter un rapport à la Chambre des communes. Le juge en chef de la Cour suprême a estimé qu'un rapport au Parlement sur tout refus d'accès à l'information constituerait un recours suffisant qui ne devrait pas être «sous-estimé». Il a déclaré que le recours «joue donc un rôle important en renforçant le contrôle du Parlement sur l'Exécutif en ce qui touche les questions financières».

À mon avis, les membres de la Chambre des communes devraient s'inquiéter de ce que leur vérificateur n'a pu obtenir de l'information qu'il demandait de plein droit.

1.176 J'ai suivi les conseils de la Cour suprême. C'est au Parlement de jouer. Le Comité des comptes publics s'est penché sur la question du refus d'accès, de la part du gouvernement, à l'information sur les déplacements des ministres. Au moment où j'écris ces lignes, le comité n'a pas encore présenté de rapport à ce sujet. À mon avis, les membres de la Chambre des communes, et surtout les membres du Comité des comptes publics, devraient s'inquiéter de ce que leur vérificateur n'a pu obtenir de l'information qu'il demandait de plein droit. L'année dernière, j'ai demandé l'appui des députés. Je réitère ma demande cette année. J'ai besoin de votre appui sur cette question de principe importante.

Conclusion

1.177 Au cours de la décennie écoulée, le contrôle qu'exerce le Parlement sur le trésor public a été renforcé. En cette période d'austérité, nous pourrions maintenant accorder plus d'importance à l'obligation de rendre compte à tous les niveaux, du Parlement aux

gestionnaires de tous niveaux en passant par le gouvernement.

1.178 Il faut sans tarder établir, dans l'administration fédérale, des priorités qui soient davantage axées sur l'économie, l'efficience et l'efficacité. Il pourrait - et devrait - y avoir plus d'empressement à combler les lacunes relevées et à améliorer les pratiques de gestion. La lenteur avec laquelle les mesures de redressement sont prises est décevante.

1.179 L'appareil gouvernemental est de plus en plus complexe. La demande de nouveaux programmes d'une réelle importance ne s'essouffle pas. La réalisation de ces programmes est toujours plus coûteuse. Pendant ce temps, le gouvernement est immobilisé sous le poids de la dette nationale qui ne cesse de croître. Dans une situation aussi complexe, le leadership créatif est vital.

1.180 Il faut prendre les bonnes décisions, même si cela est parfois difficile, si l'on veut orienter le Canada vers la stabilité économique, tout en respectant les droits des Canadiens et en répondant à leurs besoins.

1.181 Le secteur privé doit relever le défi de mener sa barque consciencieusement dans une mer agitée par les changements socio-économiques tout en visant la rentabilité. Le défi qui se pose au secteur public, c'est d'essayer de maîtriser cette mer.

1.182 Sur le plan politique, les temps sont difficiles, mais il demeure un climat d'espoir et d'attente chez les contribuables qui estiment que les fonds confiés au gouvernement devraient être néanmoins dépensés avec économie, efficience et efficacité.

1.183 Le Canadien moyen a besoin de cette assurance pour garder confiance dans les institutions publiques de son pays. Voilà pourquoi l'obligation de rendre compte est importante. Voilà pourquoi l'examen critique des comptes et des procédés de tous ceux qui dépensent les deniers publics est essentiel. Dans cette chaîne de responsabilités, le Parlement doit faire fonction de lien puissant, et les institutions fédérales doivent inspirer respect et confiance aux Canadiens.

1.184 Un élément important de l'obligation de rendre compte est le comité auquel mon Rapport annuel est transmis, le Comité permanent des comptes publics. Mon Bureau compte sur le dynamisme de ce comité pour que soit donnée suite aux importantes questions que soulèvent nos rapports. Pendant les 112 années de ses relations avec ce comité, le vérificateur général a connu des périodes marquées par un désintérêt remarquable, mais a aussi souvent connu des périodes de soutien et de coopération. Heureusement pour moi, j'ai généralement connu ces dernières. Toutefois, depuis quelque temps, j'ai le sentiment qu'une certaine partisannerie pourrait s'être infiltrée dans les activités du comité.

1.185 J'espère, pour l'équilibre du Parlement, que tous les membres du Comité des comptes publics s'en tiendront essentiellement à leur rôle traditionnel, qui est de surveiller en toute objectivité, dans un esprit non partisan, l'utilisation des deniers publics. C'est à juste titre que les contribuables sont indignés par le gaspillage et les extravagances alors qu'ils méritent un gouvernement bien géré. Le Comité des comptes publics a la possibilité de jouer un rôle important à cet effet. J'incite fortement ses membres à profiter pleinement de cette possibilité qui leur est offerte.

L'appel de la fonction publique

1.186 Je raconte souvent comment à Vancouver, avant mon arrivée à Ottawa en 1981, je ne connaissais que deux fonctionnaires fédéraux : mon facteur et un employé des douanes de l'endroit. Inutile de dire qu'au cours des dix dernières années, j'en ai rencontré et connu un grand nombre, du Greffier du Conseil privé à l'inspecteur du poisson, à Tignish à l'Île-du-Prince-Édouard.

1.187 J'ai eu le plaisir de fréquenter des parlementaires de tous les partis et de toutes les régions du pays. Au Bureau, j'ai eu le

plaisir de travailler avec une équipe de professionnels sans pareille, des professionnels qui comptent parmi les meilleurs et les plus brillants dans le domaine. Ils m'ont tous appris beaucoup sur ce que signifiait la fonction publique. Comme moi, chacun avait eu ses propres raisons d'entrer à la fonction publique. La plupart d'entre nous, peut-être nous tous, avons un but en commun : apporter une contribution à la bonne marche de notre pays. Cet idéal est malheureusement trop souvent ridiculisé par ceux qui ne s'arrêtent pas pour penser à la valeur de la fonction publique ou à ce que le pays serait sans des fonctionnaires dévoués. Il semble maintenant, ici comme ailleurs, que nous trouvons nos héros dans les grandes entreprises ou sur les terrains de sport.

1.188 J'espère, peut-être en vain, mais j'espère qu'un jour nous honorerons non seulement ceux qui «battent la concurrence», mais aussi ceux qui servent leur pays.

1.189 Je suis venu à Ottawa parce que les idées novatrices de mon prédécesseur sur la vérification intégrée avaient éveillé ma curiosité. J'aime également les changements constructifs et j'ai pensé que je pourrais contribuer à l'avancement de l'obligation de rendre compte et peut-être insuffler la notion selon laquelle les fonctionnaires devraient dépenser l'argent des autres avec autant de parcimonie que le leur. J'ai été convaincu d'entrer dans la fonction publique par l'exemple de deux membres du comité de sélection qui m'ont interviewé : un ministre et un sous-ministre. Leur dévouement pour le Canada m'a impressionné et m'impressionne toujours d'ailleurs.

1.190 Il y a quelque temps, un parlementaire qui a délaissé la politique de parti a déclaré que la plus grande vocation, après le sacerdoce, était de servir le gouvernement. Ce à quoi j'ajoute la fonction publique.

1.191 Je quitterai mon poste à la fin du mois de mars prochain avec l'idée que le Bureau du vérificateur général a apporté une contribution positive au Parlement et que j'ai fait de mon mieux. J'espère que beaucoup partageront cette opinion.

2

Observations du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada

Observations du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada

Points saillants

2.1 La section 2 du volume I des Comptes publics présente les états financiers vérifiés du gouvernement du Canada. Ces états, en ce qui a trait au gouvernement, présentent en résumé :

- la situation financière : les soldes de trésorerie et les investissements du gouvernement, ainsi que les sommes qu'il doit rembourser ou qui doivent lui être remboursées en fin d'exercice;
- les résultats des opérations : ce qu'ont été les recettes et les dépenses du gouvernement au cours de l'exercice;
- l'évolution de la situation financière : les fonds requis par le gouvernement pour assurer le déroulement de ses opérations et ses investissements, et la manière dont il a financé ces activités;
- les besoins financiers : la mesure dans laquelle les sorties de fonds dépassaient les entrées de fonds et le montant net des nouveaux emprunts rendus ainsi nécessaires.

2.2 Depuis la promulgation de la *Loi sur le vérificateur général*, l'année 1990 est la première où le vérificateur général formule une opinion sans réserve sur les états financiers du gouvernement. Les opinions qu'il avait formulées au cours des exercices précédents comportaient d'importantes réserves en raison de l'utilisation de conventions comptables inappropriées qui ont eu comme résultat des états financiers qui induisaient en erreur.

2.3 Cette année, le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor ont amélioré les conventions comptables du gouvernement. Ces efforts ont eu de bons résultats. Je suis heureux, en effet, de déclarer que les états financiers de 1990 présentent fidèlement l'information financière, conformément à ces conventions - ces documents fournissent aux députés et à leurs autres lecteurs une information fiable.

2.4 Au cours de la décennie écoulée, l'évolution de la comptabilité et de la présentation de l'information financière gouvernementale a été rapide. J'admets que les gouvernements doivent mettre du temps pour s'ajuster. Néanmoins, à mon avis, il reste deux points à régler au cours des années qui viennent.

Points saillants (suite)

2.5 Premier point - Le gouvernement devrait continuer à étudier et à mettre en oeuvre, le cas échéant, les recommandations du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public mis sur pied par l'Institut canadien des comptables agréés.

2.6 Deuxième point - Le gouvernement devrait présenter ses états financiers dans un rapport financier annuel complet, mais concis.

Table des matières

	Paragraphe
L'amélioration des conventions comptables - Une importante réalisation du gouvernement en 1990	2.7
De ce fait, les états financiers du gouvernement fédéral présentent désormais fidèlement l'information, conformément à ces conventions, et j'ai pu formuler, en tant que vérificateur, une opinion sans réserve sur ces états (2.7)	
Deux questions sur lesquelles il faudra se pencher au cours des années à venir	2.15
Données de base au sujet de mon opinion sur les états financiers	2.40
Chaque année, le gouvernement effectue des millions d'opérations dans lesquelles il engage des centaines de milliards de dollars. Des erreurs se glissent et certaines peuvent n'être pas détectées. Lorsque je vérifie les états financiers du gouvernement, je cherche à obtenir un haut degré de certitude qu'ils ne comportent pas d'inexactitudes qui, en bout de ligne, pourraient sérieusement induire leur lecteur en erreur (2.40)	
La vérification des états financiers du gouvernement - Mon mandat	2.41
Aperçu général sur mon opinion	2.42
Importance relative et degré de certitude globale	2.51
La vérification du respect des autorisations parlementaires	2.61

Observations du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada

L'amélioration des conventions comptables - Une importante réalisation du gouvernement en 1990

De ce fait, les états financiers du gouvernement fédéral présentent désormais fidèlement l'information, conformément à ces conventions, et j'ai pu formuler, en tant que vérificateur, une opinion sans réserve sur ces états.

2.7 La section 2 du volume I des Comptes publics présente les états financiers du gouvernement, pour l'exercice clos le 31 mars 1990, ainsi que l'opinion que j'ai formulée sur eux. Dans le présent chapitre, je fournis d'autres renseignements et je fais d'autres commentaires sur ces états financiers et sur l'opinion qui s'y rapporte.

Au cours de l'année, le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor ont amélioré les conventions comptables utilisées par le gouvernement.

2.8 Les états financiers du gouvernement donnent un aperçu financier très succinct de ses diverses activités. Nous donnons dans cette page un tableau de ces états financiers et de l'information qu'ils présentent.

États financiers	Information présentée
État de l'actif et du passif	Situation financière - soldes de trésorerie et dotations en capital; sommes dues par le gouvernement et sommes qu'il doit recouvrer en fin d'exercice.
État des recettes et dépenses	Résultats des opérations - recettes perçues et dépenses engagées au cours de l'exercice par le gouvernement.
État de l'évolution de la situation financière	Évolution de la situation financière - fonds requis par le gouvernement pour son fonctionnement et ses investissements, et manière de financer ces activités.
État des opérations	Besoins financiers - la mesure dans laquelle les sorties de fonds ont dépassé les entrées de fonds et le montant net des nouveaux emprunts rendus ainsi nécessaires.
État du déficit accumulé	Accumulation nette des déficits annuels et surplus, depuis la Confédération, auxquels s'ajoutent les effets des modifications apportées aux conventions comptables en 1990 et mises en application de façon rétroactive.

2.9 L'opinion du vérificateur signale aux lecteurs deux points. Premièrement, elle indique si les états financiers ont été établis en conformité avec les conventions comptables du gouvernement et si ces dernières ont été appliquées de la même manière qu'au cours des exercices précédents. Deuxièmement, elle indique si les états financiers présentent fidèlement à leurs lecteurs la situation financière du gouvernement ainsi que les résultats de ses opérations, l'évolution de sa situation financière et ses besoins financiers.

2.10 Je suis heureux de signaler que pour la première fois depuis la promulgation de la *Loi sur le vérificateur général*, les états financiers présentent fidèlement, en conformité avec les conventions comptables du gouvernement, la situation financière du gouvernement, l'état de ses opérations, l'évolution de sa situation financière et ses besoins financiers. Mon opinion sur les états financiers du gouvernement ne comporte maintenant aucune réserve.

2.11 Au cours des exercices précédents, certaines des conventions comptables utilisées par le gouvernement pour dresser ses états financiers n'étaient pas, à mon avis, appropriées. J'avais donc jugé que ces documents ne présentaient pas fidèlement l'information financière à fournir sur le gouvernement, qu'ils ne fournissaient pas une information fiable aux députés et aux autres lecteurs. Pour signaler ces lacunes au cours des exercices précédents, j'ai assorti d'importantes restrictions l'opinion qu'il me fallait produire, en tant que vérificateur, sur ces états financiers.

2.12 En 1989, l'utilisation de conventions comptables non appropriées, à mon avis, a engendré les faits suivants :

- l'absence d'une provision pour couvrir les risques de non-recouvrement de prêts consentis à des pays en difficulté financière;
- le défaut d'inclure les sociétés d'État dans l'entité comptable du gouvernement.
- le fait de n'avoir pas porté au passif toutes les obligations financières qui découlent de l'indexation des régimes de retraite des employés.

2.13 Au cours du présent exercice, le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor ont considérablement amélioré les conventions comptables du gouvernement. Notamment :

- ils ont établi une «provision pour éventualités générales» en prévision du non-remboursement de certaines dettes ou en prévision de mesures d'allégement du service de la dette prises dans le cadre de conventions multilatérales visant des pays qui éprouvent des difficultés financières;
- ils ont redéfini l'entité comptable de manière à y inclure de façon précise les sociétés d'État et ils ont consolidé les états financiers des sociétés non autosuffisantes (sociétés dépendantes de crédits) avec les états financiers du gouvernement;
- ils ont inscrit une provision afin de pleinement tenir compte de l'indexation des régimes de retraite des employés.

Il y a eu application rétroactive de ces modifications et redressement des valeurs attribuées aux déficits et aux déficits accumulés des exercices précédents dans un but d'uniformité. Ce traitement comptable est conforme aux recommandations de l'Institut canadien des comptables agréés.

Le gouvernement devrait continuer à étudier et à mettre en oeuvre, le cas échéant, les recommandations du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (Institut canadien des comptables agréés).

2.14 Ces modifications des conventions comptables font suite aux recommandations formulées dans le Deuxième rapport à la Chambre des communes (10 octobre 1989) du Comité des comptes publics. Dans ce document, le comité demandait que le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor révisent les conventions comptables utilisées par le gouvernement afin de régler les problèmes signalés par le vérificateur général.

Deux questions sur lesquelles il faudra se pencher au cours des années à venir

2.15 En mars 1981, le Conseil des gouverneurs de l'Institut canadien des comptables agréés a mis sur pied le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP). Ce comité étudie les besoins des utilisateurs, en ce qui a trait à l'information financière, ceux des personnes qui font la préparation et ceux qui font la vérification des états financiers du gouvernement. Il élabore et propose également des principes comptables et des normes de présentation qui peuvent être utiles aux gouvernements canadiens et à leurs vérificateurs.

2.16 L'existence du CCVOSP ne diminue en rien l'obligation qu'ont les vérificateurs de porter des jugements professionnels impartiaux lorsqu'ils vérifient les états financiers des gouvernements et en publient les résultats. Le comité, dans sa *Préface des recommandations concernant la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public*, disait «... être conscient de l'impossibilité d'énoncer des règles si générales qu'elles puissent convenir à tous les cas, des plus simples aux plus complexes... Aucune règle ne saurait se substituer au jugement du praticien pour décider de la bonne présentation d'une situation donnée dans les états financiers ou de la bonne pratique à suivre dans un cas donné.»

2.17 Néanmoins, le CCVOSP peut aider les vérificateurs à mieux assumer leurs responsabilités en suscitant un consensus sur ce qui constitue une pratique appropriée pour la présentation de l'information financière, pratique à laquelle les gouvernements et les vérificateurs peuvent se reporter, lorsqu'ils évaluent la fidélité d'une présentation. J'appuie les idées mises de l'avant par le CCVOSP et je recommande au gouvernement et aux députés d'appuyer ses prises de position.

2.18 Au 31 mars 1990, le CCVOSP avait publié les cinq prises de position suivantes sur la comptabilité dans le secteur public :

Prise de position 1 (1983)	exige la présentation des conventions comptables sur lesquelles sont basés les états financiers des gouvernements.
Prise de position 2 (1984)	présente cinq objectifs que doit viser l'établissement des états financiers des gouvernements.
Prise de position 3 (1986)	présente trente-cinq normes et principes généraux de présentation de l'information dans les états financiers des gouvernements.
Prise de position 4 (1988)	traite des principes et des critères à utiliser pour la sélection des activités à présenter dans les états financiers des gouvernements et, si elles sont incluses, la manière de les comptabiliser.
Prise de position 5 (1988)	traite de la comptabilisation des obligations qui découlent des régimes de retraite des salariés dans les états financiers des gouvernements.

2.19 Un autre projet, qui porte sur la manière dont les gouvernements doivent comptabiliser les programmes de paiements de transfert et les présenter dans leurs états financiers, est presque terminé. De plus, le CCVOSP a publié une monographie sur la

comptabilisation des biens durables et leur présentation dans les états financiers.

2.20 Cela représente, pour les gouvernements canadiens, en moins d'une décennie, une réalisation importante et rapide dans l'évolution des conventions comptables généralement reconnues. Des représentants du gouvernement ont fait savoir que le gouvernement du Canada se dirige rapidement vers l'élaboration d'une série complète de politiques comptables qui sont en général conformes à ce cadre. Toutefois, des représentants nous avisent également qu'il faudra mettre du temps et des fonds dans de nouveaux systèmes financiers, si l'on entend respecter entièrement les recommandations du CCVOSP.

2.21 Les états financiers du gouvernement du Canada sont conformes aux recommandations des prises de position 1 et 2 du CCVOSP et avec tous les principes et toutes les normes, sauf deux, (quatre en 1989), suggérés dans la Prise de position 3.

2.22 Au cours du dernier exercice, le gouvernement a modifié ses états financiers afin de donner suite aux recommandations que présentait le CCVOSP dans sa Prise de position 3. Voici quelles sont ces modifications :

- il a publié un état de l'évolution de sa situation financière;
- il a comptabilisé les recettes non fiscales selon la méthode de comptabilité d'exercice;

2.23 Les deux recommandations de la Prise de position 3 qu'il reste à mettre en application présentent les exigences suivantes :

- les états financiers doivent présenter des informations sur les biens durables acquis par le gouvernement qui sont en main et disponibles pour utilisation à la fin de l'exercice;
- les états financiers doivent présenter une comparaison des résultats réels et des prévisions initiales du plan financier.

Mon opinion sur les états financiers du gouvernement ne comporte pas de réserve parce que le gouvernement n'a pas donné suite à ces deux recommandations. Le CCVOSP n'indique pas de date limite pour leur mise en application et j'admets que le gouvernement avait besoin de temps et de nouveaux systèmes pour établir une présentation appropriée. Néanmoins, je crois que ces recommandations sont appropriées et je m'attendrais que le gouvernement y donne suite le plus tôt possible.

2.24 Les prises de position 4 et 5 traitent de deux des trois conventions comptables du gouvernement que j'ai jugé inappropriées au cours des années précédentes. Ces conventions ont eu pour résultat d'exclure des sociétés d'État de l'entité comptable de l'État et de ne comptabiliser qu'une partie seulement des obligations qui découlent de l'indexation des régimes de retraite des employés.

2.25 Comme nous l'indiquons au paragraphe 2.13, le gouvernement a révisé ces deux conventions comptables cette année. Bien qu'elles soient améliorées, ces conventions révisées ne respectent pas encore entièrement les recommandations présentées par le CCVOSP dans ses prises de position 4 et 5.

2.26 Je crains que les conventions comptables qui traitent de l'entité comptable de l'État et des régimes de retraite des employés n'aient peut-être pas toute la rigueur requise pour prévenir certaines distorsions des résultats communiqués au cours des prochaines années.

2.27 La Prise de position 4 sur la comptabilité, par exemple, recommande que les entreprises gouvernementales soient incluses dans l'entité comptable du gouvernement et que soit utilisée pour elles la «méthode modifiée» de comptabilisation à la valeur de consolidation. Cela voudrait dire que les états financiers du gouvernement doivent présenter les bénéfices nets (ou les pertes nettes) de ces entreprises au moment où sont réalisés (ou subies) ces bénéfices (ou ces pertes). De cette façon, le gouvernement ne pourrait pas reporter la comptabilisation des bénéfices ou

des pertes des entreprises gouvernementales à des exercices postérieurs.

2.28 La nouvelle convention comptable du gouvernement qui porte sur son entité comptable n'exige pas cependant que les entreprises gouvernementales soient incluses, sur cette base, dans l'entité comptable. On continue d'utiliser pour elles la comptabilisation «au coût». Leurs bénéfices nets (ou les pertes nettes) ne sont présentés dans les états financiers du gouvernement qu'une fois perçus les bénéfices ou qu'une fois comblées les pertes. Cette manière de procéder ne permet donc pas d'empêcher le gouvernement de reporter à des exercices postérieurs les bénéfices ou les pertes des entreprises gouvernementales.

2.29 En 1990, l'incidence sur les états financiers du gouvernement de comptabiliser «au coût» les entreprises gouvernementales ressemble approximativement à ce que serait l'incidence de les comptabiliser selon la méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation. C'est pourquoi mon opinion ne comportait pas une réserve sur l'entité comptable.

2.30 Toutefois, si une entreprise déclare au cours d'un exercice ultérieur des bénéfices nets importants (ou des pertes nettes importantes) et que de ce fait, ces données sont exclues du déficit déclaré de l'exercice vérifié parce qu'ils ne seront reçus (ou qu'elles ne seront comblées) que plus tard, les résultats présentés ne donneront pas une image fidèle de la situation. Il me faudrait alors assortir à nouveau mon opinion d'une réserve.

2.31 Dans le cas des régimes de retraite des employés, la Prise de position 5 renferme certaines recommandations sur la manière dont les gouvernements doivent comptabiliser et présenter les modifications, d'un exercice à l'autre, de leurs obligations qui découlent des régimes de retraite. Par exemple, la valeur des «redressements relatifs aux estimations» doit être étalée sur les déficits des exercices ultérieurs plutôt qu'imputée au seul déficit de l'exercice au cours duquel les redressements à effectuer sont relevés.

Le gouvernement devrait présenter ses états financiers dans un rapport financier annuel complet, mais concis.

2.32 Bien que la provision pour le régime de retraite des employés, dont parle le paragraphe 2.13, semble raisonnable, au 31 mars 1990, les notes afférentes aux états financiers n'indiquent pas comment seront comptabilisés d'un exercice à l'autre les redressements apportés à cette provision. Si une modification importante est relevée au cours d'un exercice et qu'elle est incluse dans son entier dans le déficit du même exercice plutôt que d'être répartie entre les déficits des exercices ultérieurs, je devrais assortir à nouveau d'une réserve mon opinion sur les états financiers.

2.33 J'incite le gouvernement à tenir compte des recommandations du CCVOSP dans sa comptabilité des entreprises gouvernementales et dans celle des régimes de retraite des employés.

2.34 En 1986, étaient publiés les résultats de *l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux* (ÉRFGF) que mon Bureau a réalisées conjointement avec le General Accounting Office des États-Unis. Les travaux ont duré deux ans. Ce projet de recherche avait pour but de déterminer de quel genre d'information financière sur les gouvernements fédéraux les utilisateurs ont besoin. Au Canada, nous avons communiqué les résultats de cette étude aux députés, au gouvernement et au CCVOSP. Les personnes qui désirent obtenir des exemplaires du rapport de l'ÉRFGF n'ont qu'à s'adresser à mon Bureau.

2.35 Une des questions traitées portait sur la manière de présenter les états financiers annuels du gouvernement. Actuellement, ces documents sont publiés dans les Comptes

publics du Canada, un ensemble impressionnant de documents regroupés en trois volumes. L'Étude démontre que les utilisateurs trouvent cette présentation peu commode et difficile à consulter. Ils désirent une présentation plus simple et mieux ciblée des données globales sur le gouvernement, avec une mise en contexte des chiffres claire, sans jargon technique.

2.36 Les utilisateurs ont indiqué, pour la plupart, qu'il leur serait vraiment très utile de voir le gouvernement fédéral publier un rapport financier annuel complet, mais concis. Ils désirent que ce rapport brosse un tableau général, permette de mieux comprendre les activités du gouvernement et la situation financière qui en découle, et serve en quelque sorte de clef d'interprétation de l'information plus détaillée que fournit le gouvernement dans d'autres documents financiers.

2.37 Dans son Huitième rapport du 30 juin 1987, le Comité des comptes publics soulignait lui aussi «la nécessité d'un rapport financier annuel et concis pour les parlementaires et les autres utilisateurs de l'information financière du gouvernement.»

2.38 Depuis la publication de l'ÉRFGF, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures afin d'améliorer la manière de communiquer des renseignements sommaires aux utilisateurs. Par exemple :

- il a modifié la section 1 du volume I des Comptes publics du Canada pour en faire un document plus facile à utiliser et qui présente un aperçu financier plus informatif (1987);
- il a commencé à publier deux sommaires trimestriels - *La revue financière* et *L'économie en bref* - afin d'aider les utilisateurs à se faire une idée générale de la situation sans crouler sous une avalanche de données (1988);
- il a publié une brochure intitulée «*Où va l'argent de vos impôts*» qui résume et explique les dépenses du gouvernement fédéral tout en précisant bien à qui sont destinés les fonds du Trésor fédéral (1989).

2.39 J'incite le gouvernement à continuer d'améliorer sa présentation de l'information sommaire offerte aux utilisateurs. Je l'inviterais en particulier à songer sérieusement à présenter ses états financiers dans un rapport financier annuel complet, mais concis.

Données de base au sujet de mon opinion sur les états financiers

L'opinion que je formule sur les états financiers du gouvernement, il est important de le comprendre, ne garantit pas l'exactitude absolue des états financiers.

Chaque année, le gouvernement effectue des millions d'opérations dans lesquelles il engage des centaines de milliards de dollars. Des erreurs se glissent et certaines peuvent n'être pas détectées. Lorsque je vérifie les états financiers du gouvernement, je cherche à obtenir un haut degré de certitude qu'ils ne comportent pas d'inexactitudes qui, en bout de ligne, pourraient sérieusement induire le lecteur en erreur.

2.40 Dans les quatre prochaines sections, je précise la signification de l'opinion que je formule sur les états financiers du gouvernement pour 1990 et la façon dont j'arrive à formuler cette opinion.

La vérification des états financiers du gouvernement - Mon mandat

2.41 L'article 6 de la *Loi sur le vérificateur général* précise mon mandat en ce qui a trait à la vérification des états financiers du

gouvernement. Cet article dispose que «le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'exercice précédent; il fait éventuellement des réserves.»

Aperçu général sur mon opinion

2.42 Le texte de mon opinion sur les états financiers comprend deux paragraphes. Le premier, habituellement appelé «le paragraphe de délimitation», énumère les états financiers que j'ai vérifiés et sur lesquels j'ai fait rapport. Il précise la nature et l'étendue des travaux de vérification que j'ai effectués. Le deuxième, habituellement appelé le «paragraphe d'énoncé d'opinion», renferme mes conclusions sur les états financiers du gouvernement.

2.43 **Le paragraphe de délimitation.** Ce paragraphe débute par l'énumération des états financiers sur lesquels porte mon opinion. Le paragraphe 2.8 donne un bref tableau de ces états financiers et de l'information qu'ils présentent. Il est important de se rappeler que mon opinion, en tant que vérificateur, ne porte que sur les seuls états financiers sommaires et sur les notes afférentes à ces derniers que renferme la section 2 du volume I des Comptes publics du Canada. Elle ne porte pas sur l'information plus détaillée que renferment les autres sections du Volume I ou que donnent les Volumes II et III des Comptes publics.

2.44 J'indique à la fin de ce paragraphe que ma vérification des états financiers du gouvernement a été effectuée en conformité avec les normes comptables généralement reconnues exigées par l'Institut canadien des comptables agréés. L'utilisation de ces normes me permet d'avoir la certitude que ma vérification a été effectuée avec rigueur et professionnalisme.

2.45 **Le paragraphe d'énoncé d'opinion.** Dans ce paragraphe, je livre mes conclusions sur deux points. J'indique, en premier lieu, si les états financiers ont été établis en conformité avec les conventions comptables énoncées du gouvernement et si ces dernières ont été appliquées de la même manière qu'au cours des exercices précédents. Ensuite, je me prononce sur la fidélité avec laquelle les états financiers présentent la situation financière du gouvernement ainsi que les résultats de ses opérations, l'évolution de sa situation financière et ses besoins financiers.

2.46 Pour que l'information soit présentée fidèlement, les états financiers ne doivent pas comporter d'inexactitudes importantes. Lorsque je détermine ce qui constitue une inexactitude, il doit y avoir des normes en fonction desquelles je peux exercer mon jugement. Cette année, j'ai eu recours aux normes des conventions comptables énoncées par le gouvernement.

2.47 Certains comptes, par exemple celui de la «provision pour éventualités générales», à cause de leur nature inhérente, sont imprécis. Lorsque je vérifie si ces comptes comportent des inexactitudes, je calcule pour chacun une série de valeurs qui, à mon avis, sont raisonnables. Si le solde d'un compte établi par le gouvernement se situe dans la gamme de valeurs que j'ai calculées, j'en conclus qu'il n'y pas d'inexactitude.

2.48 Si je conclus que, dans l'ensemble, les états financiers ne présentent pas d'inexactitudes importantes, j'indique que l'information est «présentée fidèlement». Dans le cas contraire, je déclarerai qu'ils ne «présentent pas fidèlement» l'information et j'assortirai mon opinion de «réserves» à l'appui pour expliquer ma déclaration.

2.49 Cette année, comme en 1989, j'en suis arrivé à la conclusion et j'ai indiqué que les états financiers avaient été établis en conformité avec les conventions comptables énoncées par le gouvernement.

2.50 J'ai apporté toutefois trois modifications importantes à mon paragraphe

d'énoncé d'opinion cette année à cause des améliorations apportées aux conventions comptables, améliorations décrites au paragraphe 2.13.

i) J'en suis arrivé à la conclusion, et j'ai signalé, que les états financiers du gouvernement présentaient fidèlement l'information à cause du fait que les conventions comptables améliorées éliminent des états financiers les distorsions que j'ai signalées dans trois réserves que j'ai formulées dans des exercices précédents.

ii) De ce fait, j'ai supprimé les trois réserves dont j'avais assorti mon opinion.

iii) De ce fait, j'ai ajouté que les états financiers de 1989 avaient été redressés de manière à tenir compte des modifications apportées en 1990 aux conventions comptables.

Importance relative et degré de certitude globale

2.51 Au moment de planifier ma vérification des états financiers du gouvernement, la délimitation de la nature et de l'étendue des travaux à effectuer se fait en fonction de deux facteurs : le premier étant une valeur monétaire qu'on appelle «l'importance relative», le deuxième étant un pourcentage qu'on appelle la «certitude globale de vérification».

2.52 **L 'importance relative**. Les états financiers, nous l'indiquons au paragraphe 2.46, présentent fidèlement l'information s'il ne s'y trouve aucune inexactitude importante. Le concept d'importance relative est donc contenu implicitement dans l'expression «présentent fidèlement».

2.53 L'ensemble des inexactitudes sera jugé important, compte tenu du contexte, s'il est probable que les inexactitudes sont susceptibles d'amener une personne qui se fie aux états financiers à modifier certaines de ces décisions ou d'influer sur les décisions qu'elle doit prendre. Nous présumons ici que cette personne possède une connaissance raisonnable du gouvernement et de ses activités. J'assortirai d'une réserve mon opinion sur les états financiers si, à mon avis, l'ensemble des inexactitudes qui s'y trouvent dépasse la valeur des seuils d'importance relative choisis.

2.54 J'ai planifié ma vérification des états financiers du gouvernement pour 1990 de manière à pouvoir y repérer les inexactitudes qui influent sur la valeur du déficit de l'exercice ou des sommes imputées aux crédits si les inexactitudes se chiffrent à plus de 600 millions de dollars. (Même s'il s'agit d'une importante somme en dollars absolus, elle ne représente qu'un demi de un p. 100 du total des dépenses ou deux p. 100 du déficit pour l'exercice. Un chiffre de 1,2 milliard de dollars est utilisé dans le cas d'autres inexactitudes comme celles qui influent sur le passif éventuel et d'autres éléments déclarés dans les notes afférentes aux états financiers.

2.55 Il faudrait remarquer que ma vérification est conçue de manière à repérer les inexactitudes bien inférieures aux valeurs globales susmentionnées. Par conséquent, les inexactitudes largement inférieures à 600 millions de dollars seront relevées. Si je juge qu'une de ces inexactitudes est susceptible d'induire le lecteur en erreur, je demanderai au gouvernement de prendre des mesures correctives. Si les inexactitudes ne sont pas corrigées, j'assortirai mon opinion d'une réserve.

2.56 **La certitude globale de vérification**. Au cours de ma vérification, je ne peux avoir la certitude à cent pour cent que je pourrai repérer toutes les inexactitudes présentes dans les états financiers qui, individuellement ou collectivement, pourraient être importantes. En raison de la taille et de la complexité de l'administration fédérale, ainsi que des coûts des travaux de vérification, il n'est pas pratique d'examiner chaque opération financière ou même la majeure partie des opérations financières effectuées au cours d'un exercice et dont la valeur se chiffre à environ 1,5 trillion de dollars.

2.57 La certitude globale de vérification dont nous parlons ici indique la mesure dans laquelle je veux que ma vérification me permette de repérer les inexactitudes dont le total serait supérieur à la valeur retenue comme seuil d'importance relative. À ce chapitre, les normes de vérification généralement reconnues exigent d'obtenir à tout le moins une «certitude raisonnable». J'ai planifié ma vérification des états financiers du gouvernement pour 1990 de manière à obtenir une certitude globale élevée.

2.58 Afin d'obtenir la certitude souhaitée, j'ai vérifié des échantillons des opérations et des soldes des comptes, j'ai fait des analyses, j'ai obtenu auprès de tierces personnes confirmation des soldes en fin d'exercice et j'ai examiné les contrôles internes importants. En planifiant la nature et l'étendue de chacun de ces procédés, j'ai utilisé un degré de certitude globale d'environ 97 p. 100.

2.59 Ce à quoi cela équivaut, c'est de juger au plan professionnel quel sera le volume des travaux de vérification à effectuer afin de pouvoir fournir aux utilisateurs des états financiers le degré de certitude voulu quant à la fiabilité des résultats que présentent ces documents.

2.60 Bref, ma vérification m'a permis de conclure que les états financiers présentent fidèlement l'information. Cela indique que j'ai une forte certitude que les états vérifiés ne comportent pas d'inexactitudes importantes.

La vérification du respect des autorisations parlementaires

2.61 Dans le cadre de ma vérification des états financiers du gouvernement, j'ai examiné et vérifié le respect des autorisations parlementaires requises lorsqu'il s'agit d'engager, d'emprunter ou de percevoir des fonds. J'ai utilisé à cette fin le seuil d'importance relative que j'avais fixé pour ma vérification de la situation financière globale du gouvernement, des résultats de ses opérations, de l'évolution de sa situation financière et de ses besoins financiers. Ce seuil est toutefois bien supérieur à plusieurs des autorisations dont je vérifie le respect.

2.62 Par exemple, le Parlement utilise les lois de crédits, plus familièrement appelées «crédits», pour octroyer ses autorisations de dépenser. Plus de 400 crédits ont été votés au cours de l'exercice courant. De nombreux ministères sont responsables de plusieurs crédits; ceux-ci varient en complexité et leur importance peut varier de quelques milliers à plusieurs milliards de dollars. Il ne serait pas pratique que j'essaie de vérifier chaque année chaque crédit voté et d'utiliser à cette fin un seuil d'importance relative fixé en fonction de l'importance de chacun.

2.63 J'ai donc choisi d'effectuer de façon cyclique plutôt qu'annuelle une vérification détaillée du respect des autorisations législatives et gouvernementales pertinentes. Le lecteur trouvera dans ce Rapport annuel les résultats de ces travaux dans les chapitres sur les ministères et organismes, le cas échéant.

Autres observations de vérification

Les vérifications qui ont donné lieu aux autres observations dont traite cette section ont été menées conformément au mandat législatif, aux politiques et aux pratiques du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et pratiques respectent les normes recommandées par le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés.

3

Notes de vérification

Notes de vérification

Points saillants

3.1 La *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il inclue dans son Rapport annuel les questions d'importance qui, à son avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes.

3.2 Le chapitre consacré aux Notes de vérification joue un rôle particulier dans le Rapport annuel. D'autres chapitres décrivent habituellement les constatations faites lors des vérifications intégrées que nous avons effectuées dans des ministères en particulier ou bien ils donnent un compte rendu des vérifications et des études qui portent sur des questions relatives aux activités du gouvernement dans son ensemble. Le chapitre des Notes de vérification est une compilation des faits distincts dont nous avons pris connaissance au cours des vérifications courantes des Comptes publics du Canada, des sociétés d'État et d'autres entités. Il sert également à présenter des questions précises que nous avons relevées lors de nos vérifications intégrées.

3.3 Le chapitre renferme des notes très variées. Trois d'entre elles portent sur des sociétés d'État et les autres, sur des activités de ministères. Les trois notes sur les sociétés d'État se rapportent à des provisions pour d'importantes pertes financières possibles. Deux notes en rapport avec des activités de ministères mentionnent des avantages fiscaux coûteux que peut procurer, sans qu'on le veuille, le régime fiscal canadien. Quant aux autres qui traitent des activités de ministères, elles concernent en général des dépenses des deniers publics, sans souci de l'économie ou sans autorisation appropriée.

3.4 Les notes portent sur des questions importantes; toutefois, elles ne devraient pas servir à tirer des conclusions sur des points que nous n'avons pas examinés.

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	3.5
Observations sur les sociétés d'État	3.7
Le gouvernement du Canada	
Le gouvernement du Canada n'a pas encore cherché à obtenir du Parlement l'autorisation de garantir le paiement de créances de l'ordre de 4,2 milliards de dollars dues à la Commission canadienne du blé	3.8
La Société pour l'expansion des exportations	
La comptabilisation des risques que posent les prêts aux pays souverains demeure insatisfaisante : la provision pour pertes sur prêts devrait être haussée de 500 millions de dollars	3.14
La Société du crédit agricole	
Limitation du travail de vérification des états financiers de la Société du crédit agricole, effectué par le vérificateur général, pour l'exercice clos le 31 mars 1990	3.17
Observations sur les opérations des ministères	
L'Agence de promotion économique du Canada atlantique	
L'APECA a omis d'évaluer suffisamment la viabilité commerciale d'une contribution de 5,1 millions de dollars à un projet réalisé aux termes d'une entente de contribution remboursable du Programme Action	3.20
L'Agence canadienne de développement international	
Dépenses non productives effectuées pour un projet d'aide au Pakistan parce qu'une étude de faisabilité exhaustive n'avait pas été faite	3.26
Le ministère de l'Agriculture	
Nécessité pour l'Office de stabilisation des prix agricoles de resserrer ses contrôles afin d'assumer entièrement les responsabilités fédérales liées au Programme national tripartite de stabilisation	3.31
Le ministère a signé trois ententes avec la Société du crédit agricole. Ce faisant, le ministère n'a pas respecté certaines directives du Conseil du Trésor sur la passation des marchés de l'État et, de ce fait, il a outrepassé le pouvoir qui lui a été délégué de signer des ententes de service avec un fournisseur unique	3.38
Paiement de 525 000 $ fait avant que cela soit nécessaire	3.46

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Le ministère de l'Environnement	
Des paiements effectués avant que cela soit nécessaire, afin d'éviter l'annulation de crédits non utilisés en fin d'exercice, ont entraîné une augmentation des frais d'intérêt	3.50
Le ministère des Affaires extérieures	
Nécessité pour le Parlement de clarifier la limite d'emprunt de la Société pour l'expansion des exportations permise par la loi	3.55
Nécessité de mieux contrôler les avances accordées aux employés	3.61
La responsabilité de fournir au Parlement de l'information sur le Compte du Canada et la responsabilité d'administrer le Compte, qui s'y rattache, demeurent floues et ce, en dépit du fait que le Conseil du Trésor a demandé que ce problème soit réglé	3.70
Le ministère des Finances	
Le régime fiscal canadien pourrait être, sans qu'on le veuille, avantageux pour les régimes fiscaux étrangers	3.76
Même si le revenu d'une société n'est pas imposé au Canada, les actionnaires peuvent obtenir des crédits d'impôt fédéraux et provinciaux	3.85
Pertes d'intérêt engendrées par la remise tardive de taxes	3.94
Le ministère des Pêches et des Océans	
Tenue et utilisation incorrectes d'un compte en fiducie à fins déterminées pour le Programme de lutte contre la lamproie marine afin d'éviter un excédent de fonds non utilisés à la fin de l'exercice	3.99
Le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie	
Non-respect des modalités pour les programmes spéciaux destinés aux régions de Laprade et de Thetford-Mines	3.103
Moyen inapproprié d'appuyer des projets industriels	3.115
Des problèmes persistants dans la gestion des contributions remboursables	3.121
Le ministère des Transports (La Garde côtière canadienne)	
Modernisation de mi-durée du *NGCC Louis S. St-Laurent* : un grand projet de l'État entrepris sans que l'on en ait démontré le besoin et dont le coût n'a cessé de gonfler	3.125
Le ministère des Transports	
Stationnement à l'aérogare 1 de l'Aéroport international Lester-B.-Pearson : la protection des biens publics et la surveillance de la sécurité des usagers sont insuffisantes	3.143

Table des matières (suite)

Paragraphe

Le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest et l'ancien ministère de l'Expansion industrielle régionale

L'approbation d'un projet de turbocompresseur est contestable et les paiements de la contribution ne sont pas justifiés de façon satisfaisante 3.147

Pièce

3.1 Pays désignés

Notes de vérification

Introduction

3.5 Le présent chapitre traite de questions d'importance que nous avons relevées en effectuant nos vérifications et qu'il convient, à notre avis, de porter à l'attention de la Chambre des communes. On n'en fait pas état dans d'autres chapitres de ce Rapport.

Les notes de vérification renferment des questions importantes que le vérificateur général porte à l'attention de la Chambre des communes.

3.6 Le paragraphe 7(2) de la *Loi sur le vérificateur général* exige que le vérificateur général porte à l'attention du Parlement tous les cas importants où il a constaté que :

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.

Observations sur les sociétés d'État

3.7 Le vérificateur général est le vérificateur attitré d'un certain nombre de sociétés d'État et d'autres entités, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de lois individuelles visant des sociétés particulières ou par décret du conseil. On trouvera ci-après le détail des restrictions ou autres questions d'importance que renferment les rapports remis à ces sociétés et entités, au cours de l'exercice. La plupart de ces questions sont déjà du domaine public, mais nous en parlons ici pour en souligner l'importance et les porter à l'attention du Parlement.

Le gouvernement du Canada

Le gouvernement du Canada n'a pas encore cherché à obtenir du Parlement l'autorisation de garantir le paiement de créances de l'ordre de 4,2 milliards de dollars dues à la Commission canadienne du blé

Dans notre Rapport de 1989, nous avons signalé que le gouvernement et la Commission canadienne du blé se fiaient à une garantie de paiement de ses comptes débiteurs octroyée sans que le gouvernement obtienne l'autorisation du

Parlement. Depuis lors, le gouvernement n'a pas cherché à obtenir l'autorisation du Parlement et la Commission canadienne du blé continue de se fier à la garantie pour déterminer les soldes de son compte de mise en commun qui sont versés aux producteurs. Des milliards de dollars sont dus à la Commission. Un montant important représente les créances de pays qui éprouvent des difficultés financières et il continue de croître de quelque 300 millions de dollars par année.

3.8 Dans notre Rapport de 1989 (paragraphes 4.10 à 4.16), nous avons fait état de nos inquiétudes au sujet d'une lettre d'accord que le gouvernement avait donnée, il y a 18 ans de cela, à la Commission canadienne du blé. L'article 29 de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)* prévoit que le gouvernement ne peut légalement donner une telle garantie qu'avec l'autorisation du Parlement. Cette autorisation n'a jamais été demandée. Dans la lettre d'accord de 1972, le ministre qui était alors chargé de la Commission canadienne du blé avait assuré à la Commission que le gouvernement répondrait du recouvrement de ses créances, au titre des ventes à crédit de céréales à l'étranger, si jamais les acheteurs manquaient à leurs engagements. En outre, à la suite de délibérations du Cabinet, on fournit régulièrement à la Commission de l'information détaillée sur les pays admissibles qui ont le droit d'acheter du Canada du blé à crédit et le plafond de crédit consenti à chacun.

3.9 Au moment de la rédaction du rapport de l'année dernière, nous avons constaté qu'il y avait des signes que le gouvernement n'allait pas tarder à chercher à obtenir l'autorisation requise du Parlement. Au moment de la rédaction du rapport de cette année, le gouvernement n'avait pas encore cherché à obtenir l'autorisation du Parlement. Toutefois, en juillet 1990, un haut fonctionnaire nous a écrit en réponse au Rapport de 1989 pour nous signaler que l'on proposait de régler la question en modifiant la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. Il n'était pas en mesure toutefois de préciser quand un projet de loi serait déposé. Des représentants du ministère de l'Agriculture nous ont fait savoir qu'ils avaient réussi à réunir une partie de la documentation nécessaire et que le travail se poursuivait.

3.10 Le retard qu'accuse la mise en oeuvre des mesures correctives nous préoccupe, si l'on tient compte en particulier du fait que c'est la prérogative du Parlement d'approuver une dette avant qu'elle ne soit contractée plutôt que de se faire demander d'approuver une dépense après que la dette a été contractée, ainsi que les sommes engagées. Les sommes dues à la Commission qui sont couvertes par une garantie ont atteint 4,2 milliards de dollars, dont 3,4 milliards représentent des créances de pays qui éprouvent des difficultés financières. À notre avis, la valeur des créances douteuses est surestimée d'au moins 2,1 milliards de dollars et ce montant ne cesse de croître à un rythme de quelque 300 millions de dollars par an.

3.11 La position de la Commission, telle que mentionnée dans son rapport annuel de 1988-1989 publié en avril 1990, se résume ainsi : «Donc, tant du point de vue de la Commission que des producteurs, le gouvernement a nettement fait savoir qu'il garantissait les comptes à recevoir et les emprunts de la Commission si bien que le risque ne retombe pas sur les producteurs.» La Commission a adopté cette position indépendamment du fait que nous avons signalé publiquement qu'une garantie à l'égard des comptes débiteurs de la Commission doit être autorisée par le Parlement et que le gouvernement n'a pas encore cherché à obtenir une telle autorisation.

3.12 La *Loi sur la Commission canadienne du blé* exige que la Commission soit payée intégralement pour les céréales qu'elle a vendues avant de répartir les soldes de ses comptes de mise en commun entre les producteurs. Toutefois, il semble que, compte tenu de la garantie de paiement des créances de la Commission, celle-ci continue de croire qu'elle est suffisamment assurée de recevoir «le paiement intégral», sinon de ses débiteurs, alors du gouvernement, et que cela lui permet de verser les soldes du compte de mise en

commun aux producteurs. Par conséquent, les soldes, qui s'élevaient à 335 millions de dollars pour la campagne agricole se terminant le 31 juillet 1989, ont été calculés en supposant l'absence de mauvaises créances au moment du recouvrement des comptes débiteurs et ils seront versés aux producteurs sans que la Commission n'ait reçu de «paiement intégral».

3.13 Nous croyons fermement que le Parlement devrait pouvoir examiner la question, dans les plus brefs délais, et prendre une décision pour éviter que la situation ne se maintienne plus longtemps et, par ailleurs, que le gouvernement obtienne l'autorisation du Parlement.

La Société pour l'expansion des exportations

La comptabilisation des risques que posent les prêts aux pays souverains demeure insatisfaisante : la provision pour pertes sur prêts devrait être haussée de 500 millions de dollars

Les prêts consentis par la Société pour l'expansion des exportations (SEE) à des pays moins développés s'élevaient à 4 718 milliards de dollars, au 31 décembre 1989. Bon nombre de ces pays ont continué d'éprouver des difficultés à rembourser leurs dettes lorsqu'elles deviennent exigibles. Pour parer à ce que la direction perçoit comme les risques de non-recouvrement des prêts consentis à des pays souverains, la Société a créé une provision générale de 325 millions de dollars pour pertes sur prêts. Nous sommes d'avis que cette provision ne reflète pas suffisamment le risque que ces prêts font courir à la Société. Nous croyons en outre que la méthode de calcul qu'utilise présentement la Société pour estimer le montant de la provision est insatisfaisante.

3.14 **Le problème.** Nous sommes d'avis que le principal élément d'actif de la Société - la somme à recevoir au titre des prêts à des pays souverains, qui s'élève à 4,718 milliards de dollars - est surévalué. Notre analyse indique que la provision générale de 325 millions de dollars pour pertes sur prêts devrait s'élever au moins à 825 millions de dollars et, donc, être haussée de 500 millions de dollars au minimum. Nous concluons que les états financiers de la Société ne présentent pas fidèlement la valeur des prêts consentis à des pays souverains, conformément aux principes comptables généralement reconnus. Une provision raisonnable pour pertes sur prêts aurait réduit d'au moins 500 millions de dollars le montant net des sommes à recevoir au titre des prêts, qui est de 5,154 milliards de dollars dans le bilan de la Société. Si la provision générale avait été haussée, à défaut de bénéfices non répartis, la Société aurait déclaré un déficit de 492 millions de dollars, déficit qui amputerait largement l'avoir de l'actionnaire.

3.15 Afin qu'elle continue de rendre des comptes au Parlement, il est important que les états financiers de la Société présentent fidèlement et avec exactitude sa situation. Il est difficile d'évaluer les opérations de prêts de la Société si le coût déclaré des opérations est inexact.

3.16 **Autres préoccupations.** Nous sommes d'avis que la méthode de calcul de la provision qu'utilise la Société est insatisfaisante puisqu'elle ne permet pas d'établir un lien consigné entre le montant calculé et une évaluation de la capacité et de la volonté de chaque pays de rembourser sa dette. À notre avis, la Société devrait sans tarder adopter une méthode qui permette de comptabiliser convenablement les risques que posent ses prêts à des pays souverains et calculer une provision pour pertes sur prêts qui soit mieux proportionnée aux risques.

***Commentaire de la direction** : Le conseil d'administration et la direction continuent d'être en désaccord avec l'opinion du vérificateur général, surtout lorsqu'il déclare que le capital de certains prêts pourrait ne jamais être entièrement recouvré.*

La Société du crédit agricole

Limitation du travail de vérification des états financiers de la Société du crédit agricole, effectué par le vérificateur général, pour l'exercice clos le 31 mars 1990

Le vérificateur général a nuancé son opinion d'une réserve dans son rapport sur les états financiers de la Société de crédit agricole (SCA), pour l'exercice clos le 31 mars 1990. Cette réserve porte sur la limitation du travail de vérification qui empêche le vérificateur général d'obtenir assez d'information probante pour conclure que la provision pour pertes sur prêts (et par conséquent, certains autres postes) dans les états financiers de la SCA était présentée fidèlement, conformément aux principes comptables généralement reconnus.

3.17 Il incombe à la direction de préparer des états financiers qui présentent fidèlement la situation financière de la Société et les résultats de ses opérations. Pour ce faire, la direction se fonde sur des documents, des preuves et des analyses pour étayer les assertions que renferment les états financiers. Lorsque les vérificateurs concluent, après l'examen des documents, des preuves et des analyses fournis par la direction et après avoir eu recours à d'autres procédés applicables dans les circonstances, qu'ils n'ont pas assez d'information probante pour leur permettre de juger si certains postes des états financiers sont présentés fidèlement, les normes de la profession exigent que, dans leur rapport, les vérificateurs nuancent leur opinion d'une réserve pour signaler que le travail de vérification a été limité.

3.18 Les états financiers de la Société du crédit agricole, pour l'exercice clos le 31 mars 1990, comprennent des prêts à recouvrer de l'ordre de 3,573 milliards de dollars, après soustraction de la provision pour pertes sur prêts de 279 millions de dollars. Pour résumer la politique de la SCA, pour ce qui est des provisions pour pertes sur prêts, on peut citer cet extrait des états financiers de 1989-1990 : «La provision pour pertes sur prêts est une estimation faite par la direction des pertes probables que la Société subira sur ses prêts impayés, à la fin de l'exercice. La provision comprend une charge spécifique, qui repose sur l'examen des prêts insuffisamment garantis, et une charge générale, qui est établie par mesure de prudence pour les pertes qui n'ont pas encore été décelées de façon précise».

3.19 Bien que la Société nous ait fourni des preuves et les résultats d'analyses concernant l'inclusion de 188 millions de dollars dans la provision pour pertes sur prêts, elle n'a pas été en mesure de fournir, à notre avis, des preuves suffisantes pour le solde de 91 millions de dollars. Par conséquent, nous n'avons pas été convaincus de la pertinence de ce montant supplémentaire et nous n'avons pu déterminer s'il fallait ajuster la provision pour pertes sur prêts dans le bilan et la provision pour pertes sur prêts dans l'état des résultats, ainsi que le revenu net (perte) pour l'exercice et son déficit, tels que la SCA les a établis. Dans le rapport du vérificateur sur les états financiers de la SCA, il a dû signaler une limitation du travail de vérification.

Observations sur les opérations des ministères

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique

L'APECA a omis d'évaluer suffisamment la viabilité commerciale d'une contribution de 5,1 millions de dollars à un projet réalisé aux termes d'une entente de contribution remboursable du Programme Action

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) n'a pas suffisamment évalué la viabilité commerciale de la gamme de produits proposée par une entreprise qui requérait une entente de contribution dans le cadre du Programme Action, avant de demander au ministre d'approuver le projet.

3.20 En 1989, l'APECA a conclu une entente de contribution remboursable, dans le

cadre du Programme Action de l'APECA, pour aider une entreprise de la Nouvelle-Écosse à établir une usine pour l'assemblage et les essais de moteurs et génératrices diesels. Les activités projetées par l'entreprise devaient être exécutées conformément à un contrat de licence nord-américain obtenu d'un fournisseur de ces produits, connu à l'échelle internationale.

3.21 Le total des coûts d'immobilisations admissibles était estimé à 11,3 millions de dollars. L'aide du Programme Action de l'APECA devait s'établir à 5,1 millions de dollars et le total de l'aide du gouvernement fédéral, à 7,1 millions de dollars.

3.22 Dans le cadre de l'évaluation globale de la requête, l'APECA a demandé un avis technique au ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). Le MEIR a exprimé de sérieuses réserves au sujet de la proposition, en particulier pour ce qui était des marchés prévus ainsi que pour d'autres questions. L'APECA a demandé au requérant de donner son point de vue sur ces réserves. Toutefois, le point de vue du requérant n'a pas été communiqué ensuite au MEIR, aux fins d'évaluation. L'APECA n'a pas obtenu un autre avis indépendant pour l'aider dans son évaluation des réponses. Des représentants de l'APECA nous ont informés que pour évaluer la viabilité commerciale du projet, elle s'était particulièrement fiée à la participation du fournisseur international au projet.

3.23 Le ministre responsable de l'APECA a approuvé le projet, tenant pour acquis que le MEIR soutenait l'initiative de créer cette capacité de fabrication et qu'il avait obtenu une réponse satisfaisante à ses réserves. À notre avis, les réserves du MEIR n'avaient pas été évaluées correctement et le mode d'évaluation de la viabilité commerciale du projet était insatisfaisant.

3.24 L'APECA a versé 2,23 millions de dollars au requérant, aux termes de l'entente. Avant d'en arriver à la production commerciale, le requérant a connu des difficultés financières. La Cour de la Nouvelle- Écosse a approuvé, au début de décembre 1989, la requête de l'entreprise de nommer un syndic. Au début de 1990, l'entreprise était placée sous séquestre.

3.25 Des représentants de l'APECA jugent que la procédure utilisée pour évaluer la viabilité commerciale était appropriée.

L'Agence canadienne de développement international

Dépenses non productives effectuées pour un projet d'aide au Pakistan parce qu'une étude de faisabilité exhaustive n'avait pas été faite

L'ACDI a fourni 2,3 millions de dollars pour le financement, au Pakistan, d'un lavoir de charbon qui, selon les rapports, a donné, depuis son ouverture, il y a dix ans, un rendement inférieur à 1 p. 100 de la capacité pour laquelle il avait été conçu. L'ACDI n'avait pas veillé à ce qu'une étude de faisabilité complète soit menée avant que le projet soit amorcé. Tout indique qu'il y a d'autres cas récents où l'ACDI ne s'était pas assurée qu'une étude de faisabilité ait été effectuée avant d'appuyer un projet.

3.26 En vertu d'une entente bilatérale conclue avec le Pakistan en 1975, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a accepté de fournir 1,6 million de dollars pour un projet de lavoir de charbon, dans la province de Baloutchistan. Ce financement, comme c'était habituellement le cas pour ce type d'entente, a été fourni sous forme de prêt sans intérêt. Le remboursement allait s'échelonner sur 40 ans, à partir de 1985. Ce projet a été entrepris en 1977, et le lavoir a officiellement ouvert ses portes en avril 1980.

3.27 Avant d'accepter de financer ce projet, toutefois, l'ACDI n'avait pas veillé à ce qu'une étude de faisabilité complète soit effectuée. Rien ne permettait d'avoir suffisamment de certitude que le charbon lavé trouverait preneur et que ce projet était viable. Comme il a par la suite été confirmé, on n'avait pas non plus la certitude qu'il pourrait être transporté de façon économique, et en quantités suffisantes, jusqu'à un utilisateur final.

En outre, on n'était pas assez certain que l'équipement prévu convenait au type de charbon que l'on voulait traiter.

3.28 Notre vérification a révélé que des essais sur la qualité du charbon destiné au lavoir ont été effectués pour le compte de l'ACDI, une fois l'équipement livré à l'usine. Les essais ont révélé également que ce charbon n'avait pas les mêmes propriétés que le charbon pour lequel cette usine avait été construite. Le gouvernement du Pakistan avait l'intention d'utiliser le charbon lavé à l'usine comme charbon à coke dans la fabrication de l'acier. Or, sa teneur en souffre était trop élevée. Qui plus est, on n'était pas assez certain que les chemins de fer pakistanais, avec une seule ligne, allaient pouvoir absorber le trafic accru qu'engendrerait le transport du charbon, de la mine aux utilisateurs finaux éventuels. Dès l'ouverture de l'usine, des difficultés opérationnelles ont surgi et on n'était pas en mesure de traiter le charbon pendant de longues périodes. On a signalé que la production de l'usine a été de moins de 1 p. 100 de la production prévue depuis son ouverture, il y a dix ans.

3.29 L'ACDI a tenté d'accroître la capacité de traitement de l'usine, mais a abandonné en 1984. À ce moment, elle avait versé plus de 750 000 $ en subventions, outre le prêt de 1,6 million de dollars pour corriger les erreurs et les omissions dans la gestion de ce projet. Ainsi, pour appuyer ce projet, le Canada a déboursé au total 2,3 millions de dollars. À notre avis, comme l'usine n'a pu atteindre l'objectif pour lequel elle avait été conçue, ces dépenses n'auront pas servi à grand chose.

3.30 Nous avons aussi relevé des signes d'autres cas récents où l'ACDI n'avait pas veillé à ce que des études de faisabilité complètes soient menées avant d'appuyer un projet. À notre avis, l'ACDI devrait veiller à ce que de telles études soient effectuées pour tous les projets d'immobilisations auxquels elle contribue.

***Commentaire de la direction** : L'ACDI n'est pas d'accord avec les insinuations voulant qu'elle soit comptable de l'échec de l'usine. Il est évident que l'Agence ne peut être tenue responsable de tous les aspects d'un vaste projet intégré, lorsqu'elle travaille en collaboration avec un gouvernement souverain étranger. L'ACDI ne fournit plus de prêts à des pays en développement.*

Le ministère de l'Agriculture

Nécessité pour l'Office de stabilisation des prix agricoles de resserrer ses contrôles afin d'assumer entièrement les responsabilités fédérales liées au Programme national tripartite de stabilisation.

À notre avis, les systèmes et les procédés de vérification de gestion que possède l'Office de stabilisation des prix agricoles (OSPA) ne sont pas satisfaisants et ne lui permettent pas d'autoriser de façon appropriée les contributions versées par le gouvernement fédéral pour le Programme national tripartite de stabilisation. De plus, l'OSPA ne dispose pas de systèmes de rapports appropriés qui lui permettraient de fournir en temps opportun de l'information financière afin de satisfaire à l'exigence de renseigner le public. Des débuts du programme, en 1986, jusqu'au 31 mars 1990, le gouvernement fédéral a consenti pour ce programme des contributions de plus de 230 millions de dollars. Au cours de la même période, les producteurs ont reçu, dans le cadre des divers plans de stabilisation des prix, des paiements qui dépassaient les 800 millions de dollars. L'OSPA a commencé à se pencher sur ces questions. Néanmoins, nous nous inquiétons du fait qu'aucune solution n'a encore été trouvée presque quatre ans après la mise en oeuvre du programme.

3.31 L'Office de stabilisation des prix agricoles (OSPA) a pour objectif de stabiliser les revenus des producteurs, d'aider l'industrie à obtenir un juste rendement, compte tenu du travail fourni et des investissements effectués, et de maintenir un rapport équitable entre les prix perçus par les agriculteurs et le coût des biens et services qu'ils achètent. À cette fin, la

Loi sur la stabilisation des prix agricoles (la Loi) autorise le ministre de l'Agriculture, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, à signer des accords avec les provinces afin d'établir des plans de stabilisation des prix pour divers produits. Ces plans sont regroupés dans ce qu'on appelle le Programme national tripartite de stabilisation (PNTS). Le Canada, les provinces participantes et les producteurs inscrits se partagent le financement du Programme. La contribution du fédéral et des provinces ne peut dépasser un niveau déterminé. La Loi et les dispositions des accords liés à chaque plan exigent de fixer les primes des producteurs à un niveau qui assure l'autofinancement des plans. À long terme, le total des primes versées, les contributions et l'intérêt couru doit égaler le total des paiements effectués.

3.32 Au 31 mars 1990, huit plans de stabilisation avaient été établis pour le prix du boeuf, de l'agneau, du porc, des pommes, des petits haricots blancs et autres haricots secs comestibles, de la betterave à sucre, du miel et des oignons. Depuis la mise en oeuvre des premiers plans en 1986, jusqu'au 31 mars 1990, le gouvernement fédéral a versé à ce titre plus de 230 millions de dollars. Les producteurs ont reçu plus de 800 millions de dollars en paiements de stabilisation au cours de cette même période et, au 31 mars 1990, le gouvernement fédéral avait consenti des prêts de quelque 240 millions de dollars. Neuf provinces et quelque 50 000 producteurs participent au Programme.

3.33 Les accords du PNTS précisent les unités admissibles (par exemple, la vente ou la production d'un produit) pour une période donnée (par exemple, la durée de la campagne agricole ou un trimestre donné), période au cours de laquelle les producteurs inscrits doivent verser les primes requises aux administrateurs provinciaux. Les accords du PNTS confient aux provinces le soin de vérifier si les producteurs respectent les accords.

3.34 Le fédéral contribue au financement du PNTS par le versement des contributions que prévoit la Loi. L'OSPA doit, lorsqu'il autorise le versement des contributions, certifier qu'il y a respect des modalités des accords du PNTS. L'obligation d'assurer l'autofinancement de chaque plan du PNTS ainsi que celle d'assurer un juste traitement de toutes les provinces participantes et de tous les producteurs inscrits demandent que les quotes-parts perçues des producteurs soient complètes et exactes. À notre avis, l'OSPA autorise le versement des contributions fédérales sans obtenir une certitude suffisante que les provinces et les producteurs respectent entièrement les modalités des accords pertinents. Les systèmes et les procédés de contrôle qu'utilise l'OSPA n'ont pas la qualité voulue pour permettre d'assumer les responsabilités liées à cette vérification administrative. Vérificateurs désignés de ces plans, nous avons dû, à cause de cela, dans nos rapports annuels de vérification qui portent sur l'information financière donnée sur les plans de stabilisation des prix du boeuf et des prix de l'agneau depuis la mise en oeuvre de ces plans en 1986, inclure des réserves quant à la limitation du travail de vérification sur l'intégralité des recettes fournies par les quotes-parts des producteurs. De même, nous avons formulé une réserve dans notre rapport de vérificateur sur l'information financière fournie en ce qui a trait au plan de stabilisation des prix des petits haricots blancs et autres haricots secs comestibles, pour l'exercice clos le 31 août 1988. En outre, il nous a été impossible de formuler une opinion sur l'information financière fournie sur le plan de stabilisation des prix des pommes, pour l'exercice clos le 31 juillet 1988.

3.35 L'OSPA a admis que ses systèmes et procédés de vérification de gestion comportent certains défauts. Cet organisme cherche présentement à se doter de procédés améliorés. Il n'est pas évident, toutefois, que ces procédés, une fois mis en application, permettront d'obtenir l'assurance requise en ce qui a trait au respect des modalités des accords du PNTS. Selon nous, cet état de choses est attribuable en partie à la nature même de l'industrie agricole et au fait qu'il est difficile d'évaluer avec précision le respect de certaines modalités des accords.

3.36 En outre, il incombe à l'OSPA de produire un rapport annuel pour chacun des huit plans du programme de stabilisation. À cause, notamment, des systèmes et des procédés comptables lourds qu'utilise l'OSPA, et qui ne lui permettent pas de produire en temps opportun l'information financière requise, les comités qui s'occupent de la stabilisation des prix ont reçu, de sept à 17 mois après la clôture des exercices financiers des plans du PNTS, les rapports qu'il leur fallait approuver. Ces comités reçoivent plus rapidement des états financiers non vérifiés qu'ils doivent examiner, mais souvent ces données sont fort différentes des données financières vérifiées produites dans les rapports annuels. Ces retards à communiquer l'information financière dans sa forme définitive en réduisent singulièrement l'utilité.

3.37 Les plans ont fortement augmenté de taille en 1989-1990 (les contributions fédérales sont passées de 43 millions de dollars, en 1988-1989, à 128 millions de dollars en 1989-1990). Pour obtenir une saine gestion de ces fonds, il faudra améliorer les processus de gestion, de contrôle et de communication de l'information.

Le ministère a signé trois ententes avec la Société du crédit agricole. Ce faisant, le ministère n'a pas respecté certaines directives du Conseil du Trésor sur la passation des marchés de l'État et, de ce fait, il a outrepassé le pouvoir qui lui a été délégué de signer des ententes de service avec un fournisseur unique.

Le ministère de l'Agriculture a signé trois ententes avec la Société du crédit agricole, entre février 1988 et mars 1990, sans faire de sélection par voie de concours. Ces ententes contractuelles ont été mises à exécution et elles représentent une somme totale de plus de 1,7 million de dollars. Ce faisant, le ministère n'a pas suivi les directives du Conseil du Tresor qui portent sur les arrangements faits avec des sociétés d'État et qui recommandent que ces arrangements soient traités comme des marchés. De plus, il aurait fallu chercher à obtenir l'approbation du Conseil du Trésor puisque le montant de chaque entente signée était supérieur à la limite fixée dans la délégation, au ministère, du pouvoir de signer des ententes de services avec un fournisseur unique.

3.38 La politique du Conseil du Trésor, établie en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et du *Règlement sur les marchés de l'État*, précise que «Les marchés publics doivent ... résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable de fonds publics...». En particulier, en vertu de cette même politique, il faut obtenir l'approbation du Conseil du Trésor avant de signer des marchés dont la valeur dépasse les limites qu'il a fixées. En outre, l'exercice du pouvoir de conclure des ententes contractuelles au nom de l'État doit respecter l'esprit et la lettre du *Règlement sur les marchés de l'État*, de la Directive du Conseil du Trésor concernant les marchés et des politiques gouvernementales en matière d'acquisition.

3.39 Des représentants du Conseil du Trésor nous ont avisés que les arrangements pris entre les ministères et les sociétés d'État ne constituent peut-être pas des marchés au sens légal du terme, mais que les conditions de conclusion des marchés, les dispositions du *Règlement sur les marchés de l'État* relatives aux garanties financières ainsi que les plafonds monétaires établis dans la Directive du Conseil du Trésor sur les marchés s'appliquent à ces arrangements. Ceci a pour but d'assurer l'uniformité des contrôles relatifs aux marchés. Une ligne directrice indique notamment que le Règlement et la politique susmentionnés s'appliquent dans le cas de ces arrangements, bien que la Direction de la politique administrative du Conseil du Trésor ne juge pas qu'il s'agit là d'une obligation. À l'occasion de discussions avec des représentants de Conseil du Trésor, nous avons appris qu'il est pratique générale pour les ministères de chercher à obtenir l'approbation du Conseil du Trésor avant de conclure des ententes avec des sociétés d'État.

3.40 Nous avons relevé le fait que le ministère, à trois reprises, avait conclu des ententes avec la Société du crédit agricole (SCA) sans avoir au préalable obtenu l'approbation du Conseil du Trésor pour des montants qui dépassaient les plafonds monétaires fixés dans la délégation de pouvoir, ceci pour des contrats émis sans sélection par voie d'appel d'offres.

3.41 En février 1988, le ministère de l'Agriculture a signé avec la SCA une entente au coût total de 260 000 $ afin que la Société effectue une enquête auprès des agriculteurs et fournisse certaines données et analyses au ministère.

3.42 Au mois d'août 1989, alors qu'il se préparait à conclure une autre entente avec la SCA, le ministère a demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor de lui faire connaître son interprétation de la politique sur les marchés. Selon l'avis émis, il fallait produire une présentation au Conseil du Trésor pour demander l'autorisation de signer une entente avec une société d'État lorsque la valeur de l'entente était supérieure au plafond fixé dans la délégation de pouvoir faite au ministère. Ce plafond était fixé, dans le cas qui nous intéresse, à 50 000 $ pour les marchés de services non-concurrentiels autres que de conseil. Néanmoins, le ministère n'a pas tenu compte de cet avis et, en novembre 1989, il signait une deuxième entente avec la SCA au coût total de 475 000 $ afin que celle-ci s'occupe d'évaluation et de contrôle de projets.

3.43 De plus, comme nous l'indiquons aux paragraphes 3.46 à 3.49, une troisième entente, d'une valeur totale de 995 000 $, a été signée en mars 1990 avec la SCA afin que la Société puisse effectuer le sondage agricole de 1990.

3.44 Le ministère aurait dû demander l'autorisation du Conseil du Trésor avant de conclure ces ententes avec la SCA.

3.45 Des représentants du ministère nous ont déclaré que les lignes directrices du Conseil du Trésor leur laissaient, à leur avis, la latitude requise pour conclure ces ententes. Des représentants du Conseil du Trésor, tout en reconnaissant l'ambiguïté des lignes directrices, ont subséquemment recommandé au ministère de préparer une présentation pour demander au Conseil de ratifier les ententes déjà signées avec la SCA et d'approuver le paiement anticipé effectué dans le cadre de l'entente qui porte sur le sondage agricole de 1990.

Paiement de 525 000 $ fait avant que cela soit nécessaire.

Le 30 mars 1990, le ministère de l'Agriculture a versé une somme de 900 000 $ à la Société du crédit agricole (SCA) en paiement des coûts engagés pour la réalisation du sondage agricole de 1990. Les documents que le ministère a par la suite demandé à la SCA de lui fournir indiquent que, de ce montant, une somme de 525 000 $ a été versée avant que cela soit nécessaire. Lorsque ce paiement a été effectué, la SCA n'avait pas encore engagé tous les coûts qui devaient être remboursés par ce paiement. De plus, le ministère n'a pas eu recours à de saines pratiques de gestion des marchés en ce qui a trait à la réalisation de l'entente signée.

3.46 Le 21 mars 1990, la Société du crédit agricole (SCA) et le ministère de l'Agriculture signaient une entente en vertu de laquelle la SCA acceptait d'effectuer le sondage agricole de 1990 et le ministère de l'Agriculture s'engageait à rembourser tous les «coûts marginaux» liés à la réalisation du sondage. Des représentants du ministère nous ont indiqué que l'entente avait certes été signée le 21 mars 1990, mais que c'était là le fruit de négociations entreprises à l'automne de 1989 par le ministère et la SCA sur la question de la justification du sondage, du calendrier des travaux, des méthodes à utiliser, des résultats prévus et du partage des coûts. Le 26 mars 1990, la SCA présentait une facture de 900 000 $ dont le ministère de l'Agriculture a approuvé le paiement le 30 mars 1990. Aucune pièce justificative n'accompagnait la facture. Donc, rien n'indiquait que la SCA avait engagé les frais marginaux préalablement à la date où elle en demandait le remboursement et rien ne prouvait non plus que le ministère avait

examiné d'assez près l'exactitude du remboursement demandé. Le personnel du ministère nous a indiqué que le montant facturé semblait raisonnable au moment où le paiement de la facture a été autorisé puisque le ministère savait que la plus grande partie du marché avait été réalisée, et cela en conformité avec les modalités de l'entente. La certification de la facture s'est faite de la manière exigée aux articles 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et toute la somme a été payée à l'aide des crédits votés par le Parlement pour 1989-1990.

3.47 Après avoir payé la facture, le ministère a demandé à la SCA de lui fournir des documents complémentaires. Selon ces pièces, la SCA n'avait «comptabilisé», au 31 mars 1990, que 375 000 $ des 900 000 $ demandés. Une somme de 525 000 $ a donc été payée avant que cela soit nécessaire, accroissant de ce fait les coûts de financement du Trésor.

3.48 Outre ce que nous venons de mentionner, plusieurs autres points de cette entente nous préoccupent.

- En vertu des modalités de paiement prévues à l'entente, le ministère s'engageait à payer une somme maximale de 995 000 $ «à la réception d'une facture devant être produite au plus tard le 31 mars 1990». Dans le texte de l'entente, nous n'avons pas trouvé de critères d'exécution à partir desquels aurait pu être fixé le montant des remboursements à exiger. Une saine administration des marchés demande l'utilisation de ce genre de critères de paiement. Il y a eu, nous le répétons, paiement, avant que cela soit nécessaire, d'une somme de 525 000 $.

- L'entente ne décrivait pas de modalités de vérification, ne demandait pas que des pièces justificatives accompagnent les factures et n'exigeait pas que la SCA prouve au ministère que les dépenses dont elle demandait le paiement étaient effectivement des coûts dont l'entente prévoyait le remboursement. Des représentants du ministère nous ont indiqué que dans ces circonstances, à leur avis, les risques de perte étaient minimes puisque les deux parties à l'entente relevaient du même ministre et que toutes deux étaient d'accord pour que la SCA présente un compte rendu comptable complet à l'échéance de l'entente.

- L'entente ne définit pas l'expression «coûts marginaux». Toutefois, la SCA a fourni une estimation détaillée des coûts au moment de la rédaction de l'entente. La Société et le ministère ont alors tous deux indiqué que les deux parties s'étaient entendues clairement sur ce qu'il fallait entendre par «coûts marginaux».

- Le ministère n'a pas respecté le plafond de 50 000 $ fixé dans la délégation qui lui a été faite du pouvoir de signer des ententes de service avec un fournisseur unique. Cela s'est produit malgré le fait qu'un cadre du Secrétariat du Conseil du Trésor ait indiqué au ministère de façon précise, en août 1989, que la signature d'une entente de ce genre avec une société d'État, exigeait la présentation d'une demande d'approbation au Conseil du Trésor (voir aussi les paragraphes 3.38 à 3.45).

3.49 Autre point, la *Loi sur la gestion des finances publiques* demande aux signataires autorisés de certifier, avant d'autoriser le paiement, que les services ont été reçus. Dans le cas présent, il y a eu certification même si les signataires autorisés ne possédaient pas l'information probante indiquant qu'il y avait eu prestation des services. Nous nous préoccupons du fait qu'un contrôle essentiel, qui devait permettre d'éviter des paiements du genre, n'ait pas été exercé correctement. Des représentants du ministère nous ont toutefois fait savoir que le paiement avait semblé raisonnable au gestionnaire responsable du programme, compte tenu des travaux qu'il savait avoir été réalisés. Ils ont également souligné le fait que le paiement était destiné à une organisation qui relevait du ministre de l'Agriculture, ce qui amenuisait sérieusement les risques de perte.

Le ministère de l'Environnement

Des paiements effectués avant que cela soit nécessaire, afin d'éviter l'annulation de crédits non utilisés en fin d'exercice, ont entraîné une augmentation des frais d'intérêt.

Le ministère de l'Environnement a signé des ententes avec des gouvernements provinciaux et des administrations municipales afin de contribuer au financement de projets de dépollution. Dans les deux cas que nous avons examinés, le ministère a versé la contribution fédérale avant que cela soit nécessaire. Bien que les versements soient légaux, selon les modalités de l'entente, ils ont entraîné des frais d'intérêt supplémentaires d'environ 127 000 $ pour le gouvernement fédéral.

3.50 Les règles budgétaires actuelles ne permettent pas aux ministères de reporter d'un exercice à l'autre les crédits inutilisés. Lorsque vient à échéance une autorisation de dépenser octroyée pour un grand projet de contribution et que la réalisation du projet accuse un retard, les ministères doivent soit trouver des fonds dans le budget de l'exercice suivant, soit demander des fonds supplémentaires au Conseil du Trésor.

3.51 Depuis plusieurs années, nous signalons des cas où des ministères ont effectué des paiements avant que cela soit nécessaire, souvent afin d'éviter l'annulation de crédits en fin d'exercice. Cette pratique peut engendrer pour le gouvernement une augmentation des frais d'intérêt sur ses emprunts. Le Bureau du contrôleur général (BCG) s'efforce, en collaboration avec les ministères, d'améliorer les pratiques de gestion de la trésorerie, notamment de voir à ce que ne soient pas effectués de paiements avant que cela soit nécessaire. Le BCG a relevé le fait que les améliorations apportées aux pratiques de gestion de la trésorerie, au sein de l'administration fédérale, y compris au ministère de l'Environnement, ont engendré des économies importantes. Néanmoins, il arrive encore que des ministères fassent des paiements avant que cela soit nécessaire, afin d'éviter l'annulation de crédits en fin d'exercice.

3.52 Le Conseil du Trésor a autorisé le ministère de l'Environnement à verser 23,97 millions de dollars comme contribution au financement du nettoyage des étangs bitumineux, à Sydney, en Nouvelle- Écosse, et 1,25 million de dollars pour le nettoyage du bassin Windermere, à Hamilton, en Ontario. À la fin de l'exercice 1988-1989, il est devenu évident qu'à cause de retards qui échappent au contrôle du ministère, les fonds requis pour les deux projets seraient moindres que ceux qui sont alloués pour l'exercice mais qu'il faudrait, par contre, augmenter les sommes requises pour les années à venir d'un montant équivalent.

3.53 Le ministère a évité l'annulation de crédits non reportables en versant, avant que cela soit nécessaire, 1,26 million de dollars pour le nettoyage des étangs bitumineux de Sydney et 478 000 $ pour celui du bassin Windermere de Hamilton. Les versements étaient légaux, selon les modalités de l'entente, mais ils étaient contraires à de saines pratiques de trésorerie tel qu'énoncées dans la politique et les lignes directrices du Conseil du Trésor. Il en est découlé des frais d'intérêt supplémentaires pour le gouvernement fédéral de quelque 127 000 dollars.

3.54 En décembre 1989, le Conseil du Trésor annonçait la possibilité, à partir du début de 1990-1991, de reporter à l'exercice suivant, dans certains cas, une partie des crédits de fonctionnement non utilisés en fin d'exercice. Toutefois, cette modification ne s'applique pas dans le cas des contributions. Au moment où nous avons rédigé la présente note, l'équipe du projet Fonction publique 2000 examinait des options quant à la manière d'accorder aux ministères plus de souplesse pour la gestion de leurs budgets, y compris les budgets des contributions au financement de grands projets.

Le ministère des Affaires extérieures

Nécessité pour le Parlement de clarifier la limite d'emprunt de la Société pour l'expansion des exportations permise par la loi

Il faut modifier l'article 14 de la Loi sur l'expansion des exportations afin de clarifier la méthode de calcul de la limite d'emprunt de la Société pour l'expansion des exportations (SEE). Le libellé de la Loi à ce sujet est ambigu. La situation largement déficitaire dans laquelle, à notre avis, se trouve actuellement la SEE est sans précédent et il est possible qu'on ne l'ait pas prévue au moment de l'adoption de la Loi, en 1983.

3.55 Contexte. L'article 14 de la *Loi sur l'expansion des exportations* fixe une limite au total des emprunts que peut contracter la Société. Aux termes de la Loi, la Société peut emprunter jusqu'à dix fois le total de l'apport en capital de l'État (le capital versé) et des bénéfices non répartis de la Société, selon ses derniers états financiers annuels vérifiés par le vérificateur général du Canada.

3.56 Dans le rapport de vérification que nous avons adressé au ministre du Commerce international, le 1er mars 1990, nous indiquions que si l'on comptabilisait des pertes supplémentaires d'au moins 500 millions de dollars sur les prêts à des pays souverains, il en découlerait un excédent des pertes sur les bénéfices non répartis de 8 millions (soit un déficit d'au moins 492 millions de dollars, voir le paragraphe 3.14), ce qui éroderait considérablement l'avoir de l'actionnaire. Cette situation est sans précédent pour la Société. Il n'est pas certain qu'un tel déficit avait été prévu en 1983, au moment de la rédaction du libellé de l'article 14.

3.57 Le problème. L'article 14 comporte une ambiguïté en ce qu'il n'indique pas clairement s'il faut tenir compte, le cas échéant, du déficit de la Société dans le calcul de sa limite d'emprunt.

3.58 L'article 14 peut être interprété d'au moins deux façons. D'une part, on pourrait dire que si la Société se trouvait en situation déficitaire, il faudrait réduire du montant de son déficit (pertes sur les bénéfices non répartis) le capital versé par l'État dans le calcul de la limite d'emprunt, comme serait tenue de le faire une banque à charte. D'autre part, on pourrait ne pas déduire du capital versé par l'État le montant du déficit, mais plutôt supposer que le montant des bénéfices non répartis est nul. La Société et le gouvernement utilisent cette deuxième méthode.

3.59 Notre préoccupation. L'ambiguïté de l'article 14 nous préoccupe. L'interprétation de la Société et du gouvernement permet à la Société de contracter d'autres emprunts même lorsque l'avoir net de l'État dans la Société (l'avoir de l'actionnaire) diminue à mesure que s'accumulent les déficits. Grâce à l'interprétation et à la pratique présentes, on avance à la Société des sommes plus élevées, par le biais d'emprunts à même le marché des capitaux internationaux, alors que s'accroît le risque pour le contribuable.

3.60 Le Parlement jugera peut-être bon de lever l'ambiguïté quant à la limite d'emprunt de la Société permise par la loi.

***Commentaire de la direction** : Le ministère nous a fait savoir que, contrairement aux banques du secteur privé et à d'autres institutions financières, la SEE a reçu le mandat de faciliter et de développer le commerce entre le Canada et d'autres pays, par le biais de pouvoirs financiers et d'autres pouvoirs que lui procure la Loi sur l'expansion des exportations. La SEE n'a pas pour mandat de maximiser le rendement du capital versé par l'État pour financer les exportations. Pareillement, selon des représentants du ministère, l'article 14 n'avait pas pour objet de définir les montants de capital que la Société doit avoir pour que l'on ait l'assurance qu'elle est financièrement autonome. Cet article sert plutôt à déterminer le montant total que risque de perdre le Canada par l'entremise de son mandataire, la SEE. Par conséquent, le ministère ne juge pas qu'il doit chercher à obtenir du Parlement un éclaircissement de cet article de la Loi.*

Nécessité de mieux contrôler les avances accordées aux employés

La structure organisationnelle et les procédés du ministère des Affaires extérieures ne permettent pas un contrôle suffisant des sommes avancées aux employés. D'après les dossiers du ministère, les sommes en question sont passées de 15 millions de dollars, au 31 mars 1986, à 25 millions de dollars, au 31 mars 1990.

3.61 Nous avons examiné 60 avances en souffrance, consenties à 15 employés, et qui totalisaient plus de 500 000 $; certaines d'entre elles étaient échues depuis plus de trois ans.

3.62 Nous avons constaté que la responsabilité de surveiller, d'effectuer des suivis et de recouvrer les sommes dues à l'État n'était pas clairement définie. Les registres comptables et les rapports de la direction, qui sont censés indiquer la nécessité de prendre rapidement des mesures, sont si déficients que l'on ne peut avoir la certitude que les montants exigibles des employés, indiqués dans les comptes du Canada, sont exacts. Le ministère ne connaît pas non plus le pourcentage des avances en souffrance et ne sait pas à quand remontent les arriérés. Lors de notre vérification des 60 avances en souffrance, nous avons découvert que pour 35 d'entre elles, le suivi effectué par le ministère avait été inefficace - quand il y en avait eu un - et que pour les 25 autres avances, le suivi avait trop tardé. En outre, nous avons constaté que cinq de ces avances n'avaient pas été comptabilisées correctement dans les registres financiers du ministère. Les trois exemples qui suivent illustrent la nécessité de renforcer les contrôles.

3.63 Suivi inefficace. Un montant de 17 000 $, prêté à un employé en juillet 1985 pour couvrir des frais médicaux, et qui devait être remboursé au plus tard en octobre 1987, n'avait toujours pas été remboursé à la fin de mars 1990. Nous n'avons pu trouver de documents qui indiquent si un suivi avait été fait après août 1987.

3.64 Suivi reporté. Une avance de 15 000 $, consentie au Canada en juin 1988 à un employé en poste à l'étranger pour ses vacances, et qui devait être remboursée au plus tard en septembre 1988, n'a été remboursée au complet qu'en avril 1990. Sur cette avance, environ 9 000 $ ont été remboursés à l'État 18 mois en retard. Le suivi n'a été entamé à Ottawa que 14 mois après la date d'échéance de l'avance.

3.65 Comptabilisation déficiente. Le système financier du ministère, à l'administration centrale, indiquait qu'une avance de 56 000 $ faite à un employé pour couvrir des frais d'accueil était exigible depuis août 1988. Or, selon le système comptable de la mission, la somme en souffrance s'élevait à 1 000 $ seulement. Personne n'avait fait enquête pour expliquer cet écart. Nous avons remarqué qu'une déclaration de dépenses de 1 000 $ avait été traitée pour cet employé en avril 1989, mais que cette opération n'avait pas été enregistrée dans le système comptable du ministère, ni à l'administration centrale, ni à la mission. Un examen des registres de la mission a révélé que le montant intégral de 56 000 $ avait été remboursé au cours de l'exercice 1988-1989.

3.66 À notre avis, il y a au moins six causes à cette situation.

- Le traitement des avances n'est pas centralisé à l'administration centrale. La responsabilité de la surveillance et du suivi n'est pas bien définie. Pour certains types d'avances, nous n'avons pu trouver de groupe chargé du suivi ou du recouvrement des sommes dues.

- Le système comptable du ministère ne fournit de l'information que sur les avances individuelles et non sur le total des sommes avancées à chaque employé. Il ne renseigne pas non plus sur les montants en souffrance.

- Les agents financiers des missions, qui sont chargés de gérer ces avances, ne reçoivent pas toujours les rapports dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur tâche.

- Les suivis et les procédés de recouvrement à Ottawa sont retardés ou ne sont pas entamés parce qu'ils ne sont pas considérés comme prioritaires.

- Il arrive dans certains cas qu'aucun suivi ne soit vraiment effectué parce que les employés chargés du recouvrement, jugeant que les données du système comptable du ministère ne sont pas exactes, cessent toute mesure lorsque l'employé soutient avoir remboursé l'argent.

- Lorsqu'un employé est réaffecté, le solde des avances qu'il a reçues n'est pas transféré à son nouveau centre de responsabilité, aux fins de surveillance et de recouvrement.

3.67 Nous avons également noté que le ministère avait relevé des problèmes analogues dans la gestion des montants à recevoir de particuliers et d'entreprises du secteur privé.

3.68 Il est important que la direction du ministère remédie aux lacunes relevées dans la gestion des sommes dues à l'État et qu'elle veille à ce qu'aucun denier public ne soit conservé indûment par des employés du ministère. La gestion générale de ces avances devrait être centralisée. Il faudrait définir clairement les responsabilités et les faire connaître aux personnes chargées des avances. Le système d'information de gestion devrait produire des rapports exacts à l'intention de ceux qui gèrent cette fonction, y compris des dossiers consolidés sur chaque personne ou entreprise qui a une dette envers l'État et sur les montants en souffrance. Il faudrait revoir toute l'information que renferme le système et éliminer toutes les données inexactes.

3.69 La direction du ministère a reconnu la gravité de la situation ainsi que la nécessité d'y remédier. Elle a fait savoir à notre Bureau que les administrateurs financiers supérieurs du ministère ont commencé à s'attaquer au problème de même qu'au problème des autres sommes à recevoir. Elle a déclaré qu'elle soumettrait à l'examen de notre Bureau les mesures qu'elle entend prendre en vue de résoudre ces problèmes lorsque le tout sera terminé. En outre, elle a suggéré que nous réexaminions cette question dans un an pour avoir la certitude que des contrôles suffisants ont été mis en place.

La responsabilité de fournir au Parlement de l'information sur le Compte du Canada et la responsabilité d'administrer le Compte, qui s'y rattache, demeurent floues et ce, en dépit du fait que le Conseil du Trésor a demandé que ce problème soit réglé

La nécessité de préciser à qui il incombe de fournir de l'information au Parlement sur les prêts qui servent à appuyer les exportations canadiennes a été portée à la connaissance du Parlement, dans notre Rapport annuel de 1989. Cette question n'a pas encore été réglée. En outre, on n'a pas donné suite à la demande du Conseil du Trésor, formulée en réponse à notre Rapport annuel de 1989, qui voulait un rapport, au plus tard le 31 décembre 1989. Ce rapport devait montrer quelle organisation était chargée de gérer le Compte du Canada et décrire le processus décisionnel qui avait mené à prendre ces dispositions.

3.70 **Contexte.** La *Loi sur l'expansion des exportations* prévoit l'octroi de prêts, d'assurances et de garanties pour faciliter et développer les exportations. Les marchés qui, de l'avis du Conseil d'administration de la Société pour l'expansion des exportations (SEE), posent des risques plus élevés que ceux que l'État prend normalement - soit en raison du terme ou du montant en jeu - peuvent être conclus avec l'autorisation du gouverneur en conseil, lorsque le ministre du Commerce extérieur les considère dans l'intérêt de l'État. Ces marchés sont financés avec les crédits du ministère des Affaires extérieures, puisés à même le Trésor. Les opérations qui en découlent sont comptabilisées dans le Compte du Canada. Les marchés sont souvent conclus selon des modalités qui comportent de larges concessions, comme des taux d'intérêt peu élevés et de longues périodes de remboursement. En outre, dans la très grande majorité des cas, ces prêts ont été consentis à des pays souverains dont certains ont éprouvé

subséquemment des problèmes de remboursement. Il reste que les Canadiens doivent assumer chaque année le coût de prêts dont les modalités comportent des concessions, les pertes qu'il faudra probablement subir si le prêt n'est pas entièrement remboursé, sans compter le coût d'administration permanent de ces marchés.

3.71 À la Partie II du Budget des dépenses du ministère des Affaires extérieures, il est indiqué que les débours prévus par l'entremise du Compte du Canada sont de 225 millions de dollars, pour 1989-1990, et de 435 millions de dollars pour 1990-1991. Ces montants représentent une partie substantielle des dépenses de l'État pour le développement du commerce extérieur.

3.72 **Nos craintes**. Comme nous le mentionnions dans notre Rapport de 1989, nous n'avons pu déterminer quelle section du gouvernement était chargée de fournir au Parlement l'information qui justifie ces dépenses et qui indique les coûts et les avantages qu'il y a pour les Canadiens à faciliter et à développer le commerce d'exportation au moyen des opérations inscrites dans ce compte. La SEE a soutenu qu'elle n'est chargée que de l'administration du Compte du Canada. Elle n'a pas accepté de prendre la responsabilité de justifier les dépenses ou de présenter un rapport sur les avantages économiques nets que ces activités apportent au Canada. Le ministère des Affaires extérieures, d'autre part, n'a pas considéré le Compte du Canada comme un programme ministériel dont étaient responsables les fonctionnaires du ministère.

3.73 Il faut établir clairement qui doit rendre compte au Parlement des dépenses substantielles des deniers publics inscrites au Compte du Canada. Comme le soulignait notre Rapport de 1989, les opérations du Compte du Canada devraient être présentées soit comme une activité du ministère des Affaires extérieures - et ainsi figurer à la Partie III - soit comme une activité de la SEE dans son plan institutionnel sommaire, soit par tout autre moyen approprié choisi par le gouvernement. Sans cette information, certains prêts consentis à des pays souverains pourraient échapper à un bon examen critique du Parlement.

3.74 En outre, pour faire suite à notre Rapport de 1989, le Conseil du Trésor, en septembre 1989, a demandé au ministre du Commerce extérieur de présenter, au plus tard le 31 décembre 1989, un rapport indiquant quel organisme est chargé de la gestion du Compte du Canada et décrivant le processus décisionnel qui a mené à prendre ces dispositions. On n'avait pas accédé à cette demande au moment de la rédaction de cette note.

3.75 En outre, la décision du Conseil du Trésor obligeait le ministre à soumettre chaque année un plan quinquennal pour les opérations du Compte du Canada en même temps que le plan institutionnel annuel de la SEE. Ces dispositions devaient commencer à être observées lorsque la SEE allait déposer son plan institutionnel pour 1990-1994. Au moment de la rédaction de ce rapport, on n'avait pas accédé non plus à ces demandes.

***Commentaire de la direction** : Des porte-parole du ministère des Affaires extérieures nous ont fait savoir que le ministre du Commerce extérieur avait l'intention de déposer au Parlement, cet automne, un rapport sur les opérations du Compte du Canada. Ce rapport est préparé par la SEE, en collaboration avec le ministère, et le ministre a l'intention de le déposer dès qu'il sera au point. Le ministère s'attend qu'à l'avenir, il soit déposé en même temps que le plan institutionnel sommaire de la SEE.*

Des fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures nous ont informés également qu'une recommandation sur l'obligation de rendre compte au Parlement sur le Compte du Canada, recommandation qui clarifie le rôle de la SEE et du ministère, est en préparation en vue de l'approbation ministérielle.

Le ministère des Finances

Le régime fiscal canadien pourrait être, sans qu'on le veuille, avantageux pour les régimes fiscaux étrangers

Une société canadienne peut financer ses activités aux États-Unis par l'entremise d'entreprises dans les Pays-Bas et les Antilles néerlandaises et déduire «deux fois», aux fins de l'impôt, ses frais d'intérêt. Il pourrait s'ensuivre, pour le Canada, la perte de recettes fiscales tandis que les autres pays accroîtraient les leurs.

3.76 L'ingénuité de contribuables canadiens a donné naissance à un mode de financement international qui permet le «cumul d'utilisations». Ce qui suit est une description d'un «cumul d'utilisations».

3.77 Supposons une société canadienne («Canada Co.») qui a un revenu imposable au Canada et qui investit 100 millions de dollars dans sa filiale américaine («US Co.») pour des entreprises exploitées activement. Cet investissement rapportera à US Co. un revenu imposable de 20 millions de dollars par année, compte non tenu du coût du financement de l'investissement de 100 millions de dollars.

3.78 L'opération (qui n'est pas exempte de coûts et de risques) pourrait être structurée comme suit :

- Canada Co. emprunte 100 millions de dollars à une institution financière canadienne, à un taux d'intérêt de 10,5 p. 100, et investit 25 millions de dollars dans US Co.
- Canada Co. constitue alors, dans les Antilles néerlandaises, une société («NV») qui a le statut de résidente dans ce pays et dont elle est le propriétaire exclusif. NV constitue une filiale à propriété exclusive («BV») dans les Pays-Bas, qui a le statut de résidente dans ce pays.
- Canada Co. investit 75 millions de dollars dans NV qui, à son tour, investit 11 millions de dollars dans BV à qui elle prête sans intérêt 64 millions de dollars.
- BV prête 75 millions de dollars à US Co., à un taux de 11 p. 100.

3.79 Canada Co. déduirait de son revenu l'intérêt de 10,5 millions de dollars versé à l'institution financière canadienne. Au taux d'imposition fédéral-provincial de 45 p. 100, les recettes fiscales auxquelles renonceraient l'État et la province s'élèveraient à 4,725 millions de dollars.

3.80 Dans le calcul de son revenu, aux fins de l'impôt américain, US Co. aurait le droit de déduire l'intérêt payé sur les 75 millions de dollars que lui a prêtés BV. En vertu des lois aux Pays- Bas, BV serait imposée comme si elle avait payé de l'intérêt au taux de 10,75 p. 100 sur les 64 millions de dollars que NV lui a prêtés sans intérêt et comme si NV y avait réinvesti l'intérêt «théorique».

3.81 Une fois les impôts payés aux États-Unis, aux Pays-Bas et aux Antilles néerlandaises, pour un total d'environ six millions de dollars, il resterait à Canada Co. environ 14 millions de dollars sur les 20 millions de dollars gagnés par US Co. Sur ce montant, elle n'aurait pas versé un cent d'impôt au fisc canadien.

3.82 L'intérêt que présenterait cette transaction pour Canada Co. vient du fait qu'elle pourrait déduire «deux fois» l'intérêt, d'où le terme «cumul d'utilisations».

Les déductions d'intérêt se présenteraient comme suit :

Canada Co. déduit l'intérêt qu'elle a versé sur le prêt bancaire de 100 millions de dollars	10,50 millions $
US Co. déduit l'intérêt qu'elle a versé sur le prêt de 75 millions de dollarsde BV Co	8,25 millions $
BV Co. inclut dans son revenu l'intérêt que lui a versé US Co	(8,25 millions $)
BV Co. déduit l'intérêt «théorique» soi-disant versé sur le prêt sans intérêt de NV Co	6,88 millions $
Total de l'intérêt déduit	17,38 millions $
Montant réel de l'intérêt versé sur le prêt de 100 millions de dollars	10,50 millions $
Déduction excédentaire au titre de l'intérêt (équivaut à l'intérêt «théorique» déduit par BV)	6,88 millions $

3.83 Cette opération a pour effet de faire renoncer l'État et le gouvernement provincial à 4,725 millions de dollars en recettes fiscales, en permettant que soit déduit l'intérêt versé sur les 100 millions de dollars prêtés à Canada Co. tandis que les gouvernements étrangers, en imposant le revenu de 20 millions de dollars qu'a produit le prêt, retirent environ six millions de dollars en impôt. Canada Co. paierait, en tout et pour tout, 1,275 million de dollars d'impôt (6 millions de dollars à des pays étrangers, moins la réduction de 4,725 millions de dollars de l'impôt au Canada) ou 13,42 p. 100 sur le revenu net de 9,5 millions de dollars (revenu brut de 20 millions de dollars, moins 10,5 millions de dollars en intérêt)

3.84 Le ministre des Finances a annoncé que le ministère est sur le point de terminer un examen approfondi, commencé en 1987, des règles concernant la déductibilité de l'intérêt et des autres coûts de financement.

Commentaire de la direction *: La déductibilité de l'intérêt au Canada n'offre aucun avantage aux régimes fiscaux étrangers puisque le régime fiscal canadien n'a ni influence, ni pouvoir sur le régime fiscal des autres pays. Le vrai problème des «cumuls d'utilisations» réside dans le bien- fondé de la déduction accordée au Canada, qu'il faudrait déterminer en rapprochant ces frais d'intérêt au revenu correspondant et en tenant compte d'autres facteurs, notamment la competitivite à l'échelle internationale, et non à la lumière des régimes fiscaux des pays étrangers Nous menons un examen approfondi de la question dans le but d'élaborer une politique fiscale judicieuse.*

Même si le revenu d'une société n'est pas imposé au Canada, les actionnaires peuvent obtenir des crédits d'impôt fédéraux et provinciaux

En vertu des lois fiscales canadiennes, le revenu qu'une société a gagné à l'étranger n'est pas imposable au Canada, mais il donne droit aux actionnaires canadiens à des crédits d'impôt fédéraux et provinciaux pour les dividendes qui leur ont été versés.

3.85 En vertu des lois fiscales canadiennes, une société canadienne peut percevoir, de ses filiales étrangères admissibles, un revenu d'entreprise exploitée activement, sans payer d'impôt sur ce revenu au Canada. Pour être admissible, la filiale étrangère doit avoir le statut de résidente dans l'un des pays désignés dans les Règlements de l'impôt sur le revenu (voir pièce 3.1), dont la plupart ont conclu une convention fiscale avec le Canada.

3.86 Ceci peut s'illustrer par un cas hypothétique dans l'un des pays désignés, la Barbade, où les encouragements fiscaux substantiels pour les sociétés commerciales internationales peuvent être avantageux en ce qui concerne l'impôt au Canada.

3.87 Supposons une société, Barbade Co., constituée à la Barbade où elle a le statut de résidente, qui est une société commerciale internationale et une filiale en propriété exclusive d'une société canadienne, Canada Co.

3.88 En vertu des lois fiscales de la Barbade, le revenu de Barbade Co. serait assujetti à un taux d'imposition uniforme de 2,5 p. 100. À la Barbade, aucun impôt de retenue n'est appliqué aux dividendes versés à des non-résidents. Les dividendes ne sont pas non plus imposés au Canada.

3.89 Au Canada, les bénéfices des sociétés sont imposés et les dividendes que reçoivent les particuliers sur ces bénéfices sont également imposés. Pour inciter les Canadiens à investir au Canada et pour indemniser les particuliers d'une partie de l'impôt que les sociétés ont payé pour eux, il existe un système de crédit d'impôt pour dividendes. Comme Canada Co. n'aurait payé aucun impôt canadien sur le revenu qui découle des bénéfices réalisés par Barbade Co., il n'y aurait vraisemblablement aucune raison d'indemniser ses actionnaires canadiens. Néanmoins, en vertu des lois fiscales canadiennes, ces actionnaires auraient droit à un crédit d'impôt pour dividendes.

Pièce 3.1

PAYS DÉSIGNÉS

Allemagne, République fédérale d'
Antigua*
Argentine*
Australie
Autriche, République d'
Bangladesh, République populaire du
Barbade
Belgique
Belize*
Brésil, République fédérative du
Cameroun, République unie du
Chine, République populaire de
Chypre, République de
Corée, République de
Côte d'Ivoire, République de
Danemark, Royaume du
Dominique*
Égypte, République arabe d'
Espagne
États-Unis d'Amérique, à l'exclusion de leurs territoires
Finlande, République de
Guyane, République coopérative de la
Inde
Indonésie, République d'
Irlande
Israël, État d'
Italie
Jamaïque
Japon
Kenya
Libéria#
Malaisie
Malte, République de
Maroc, Royaume du
Montserrat*
Norvège, Royaume de, à l'exclusion de Svalbard (y compris l'île Bear), de Jan Mayen et des dépendances norvégiennes à l'extérieur de l'Europe
Nouvelle-Zélande, à l'exclusion des îles Cook, Niue et Tokelau
Pakistan, République islamique du
Pays-Bas, Royaume des, à l'exclusion des Antilles néerlandaises
Philippines, République des
Portugal*
République dominicaine
République française, les départements européens, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les départements d'outre-mer suivants :
Guadeloupe
Guyane
Martinique
Réunion,
à l'exclusion des territoires d'outre-mer
République tunisienne
Roumanie, République socialiste de
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Saint-Kitts-et-Nevis-Anguilla*
Sainte-Lucie*
Saint-Vincent*
Sénégal, République du*
Singapour, République de
Sri Lanka, République socialiste démocratique de
Suède
Suisse
Thaïlande, Royaume de
Trinité-et-Tobago
Union des Républiques socialistes soviétiques
Zambie, République de

Pays avec lequel une convention a été signée, mais n'est pas encore en vigueur.
* Pays avec lequel il n'y a pas de convention signée.

3.90 Voici un calcul des conséquences fiscales dans le cas hypothétique que nous venons de présenter.

Revenu de Barbade Co	1 000 000 $
Impôt sur le revenu de la Barbade à 2.5 %	25 000 $
Dividendes versés à Canada Co	975 000 $
Impôt sur le revenu des sociétés au Canada	0
Dividendes versés aux actionnaires canadiens	975 000 $
Impôt sur le revenu des particuliers au Canada, sans le crédit d'impôt	470 000 $
Impôt sur le revenu des particuliers au Canada, avec le crédit d'impôt	318 000 $

3.91 Même si aucun impôt n'avait été payé sur le revenu en dividendes de 975 000 $ au Canada, les actionnaires canadiens auraient droit au crédit d'impôt pour dividendes. L'impôt sur le revenu fédéral et provincial combiné totaliserait près de 318 000 $ plutôt que 470 000 $, si le crédit d'impôt n'avait pas été accordé. En fait, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial accorderaient un crédit d'impôt net de 152 000 $ alors qu'en fait, aucun impôt canadien n'aurait été payé sur le revenu tiré à l'étranger.

3.92 Ainsi, des particuliers canadiens bénéficient d'une réduction d'environ un tiers de leur taux d'imposition, même si cet avantage n'avait pas été prévu.

3.93 Le ministère des Finances nous a avisés qu'il avait l'intention de revoir les règles fiscales visant les sociétés affiliées à l'étranger.

***Commentaire de la direction** : Le montant des crédits d'impôt demandés, dans les cas comme celui qui est décrit, n'est probablement pas assez important pour justifier une mesure législative qui, inévitablement, donnerait lieu à des règles complexes, impossibles à appliquer parce qu'il faudrait remonter la hiérarchie des sociétés pour trouver la source des gains réalisés par une société. De même, on ne fait pas mention des deux objectifs du crédit d'impôt pour dividendes qui sert, d'une part, à éviter la double imposition de ce qui est essentiellement le même revenu et, d'autre part, à encourager l'achat d'actions de sociétés canadiennes. Bien que l'intention ne soit pas que le crédit d'impôt soit parfaitement intégré, l'un des principaux objectifs de la politique fiscale est d'encourager l'achat d'actions de sociétés canadiennes.*

Pertes d'intérêt engendrées par la remise tardive de taxes

Dans l'intervalle qui sépare la date d'entrée en vigueur et la date légale d'augmentation des taxes à la consommation, l'État pourrait perdre de l'intérêt.

3.94 Lorsque le ministre des Finances présente un budget au Parlement, toute augmentation de taxe annoncée entre habituellement en vigueur le jour même, à minuit.

3.95 Par exemple, les droits et taxes d'accise indiqués ci-dessous, qui avaient été annoncés lors de la présentation du budget du 27 avril 1989, devraient entrer en vigueur le 28 avril.

Mesures fiscales	Recettes correspondantes*
Augmentation des droits d'accise sur les produits du tabac :	
- cigarettes, de 4 $ la cartouche - cigares, de 4 $ le mille; hausse de 30 p. 100 à 40 p. 100	535 millions $
- tabac manufacturé, de 4 p. 100 le 200 grammes	110 millions $
Augmentation de la taxe d'accise sur :	
- l'essence et le carburant d'avion, de un cent le litre	215 millions $
- l'essence et le carburant d'avion avec plomb, de un cent de plus le litre	35 millions $
	895 millions $

* L'incidence sur les recettes est indiquée pour la période allant du 28 avril au 31 décembre 1989.

3.96 Les entreprises ont commencé à percevoir la taxe majorée, dès son entrée en vigueur, le 28 avril 1989. Toutefois, elles n'étaient pas tenues de remettre à l'État, avant la sanction royale, le 12 décembre 1989, la

partie de la taxe attribuable à la hausse qu'ils avaient perçue.

3.97 À un taux d'intérêt de 12 p. 100, on peut calculer que le montant de taxe perçu, mais non remis avant le 12 décembre 1989, le cas échéant, aurait rapporté environ 22 millions de dollars aux percepteurs, montant qu'aurait perdu l'État.

3.98 Nous croyons comprendre qu'un nombre croissant d'entreprises se prévalent de leur choix de procéder ainsi.

Le ministère des Pêches et des Océans

Tenue et utilisation incorrectes d'un compte en fiducie à fins déterminées pour le Programme de lutte contre la lamproie marine afin d'éviter un excédent de fonds non utilisés à la fin de l'exercice

Le ministère des Pêches et des Océans mène un programme de lutte contre la lamproie marine, pour le compte de la Commission des pêcheries des Grands Lacs. Le ministère a incorrectement transféré des crédits budgétaires dans un compte en fiducie à fins déterminées non budgétaire, qui représentait sa quote-part du coût de ces opérations. De plus, le ministère a incorrectement utilisé le compte en y transférant un montant supplémentaire de 118 000 $ provenant de son propre fonds de fonctionnement pour éviter que ces fonds ne soient périmés. Le ministère ne s'est pas conformé aux modalités du protocole d'entente avec la Commission, car il a omis de retourner l'excédent de son fonds de fonctionnement en fin d'exercice, tel que convenu.

3.99 La Commission des pêcheries des Grands Lacs a été créée en vertu de la *Loi sur la convention relative aux pêcheries des Grands Lacs* conclue entre le Canada et les États-Unis, en 1954. La Commission met en oeuvre un programme visant à faire disparaître ou à réduire les populations de lamproies marines dans les Grands lacs. Le ministère des Pêches et des Océans est chargé, pour le compte de la Commission des pêcheries des Grands Lacs, de la lutte contre la lamproie marine dans les eaux canadiennes des Grands lacs. Tous les ans, la Commission signe un protocole d'entente avec le ministère, pour l'exercice financier des États-Unis, soit du 1er octobre au 30 septembre, concernant la lutte contre la lamproie marine au Canada. Le protocole de 1988-1989 exposait un programme de lutte contre la lamproie marine et mentionnait que le gouvernement du Canada affecterait 2,5 millions de dollars pour couvrir le coût des opérations au cours de 1988-1989.

3.100 Le ministère a placé une partie des crédits annuels destinés aux travaux effectués pour le compte de la Commission dans un compte en fiducie à fins déterminées qu'il administre lui-même. Les comptes en fiducie à fins déterminées ne doivent être ouverts que pour les fonds de sources externes. Depuis 1987, le ministère a directement placé, sans justification, des fonds provenant de ses propres budgets dans un compte en fiducie non budgétaire à fins déterminées. En mai 1990, le ministère a modifié ce type de compte en fiducie à fins déterminées pour en faire un «autre compte à fins déterminées». Une politique du contrôleur général, publiée en 1989, exigeait que les ministères examinent et modifient, au besoin, leurs comptes à fins déterminées pour assurer le contrôle financier et l'obligation de rendre compte. À la suite de cet examen, le receveur général et le contrôleur général ont conclu qu'aucun type compte à fins déterminées n'est approprié dans ce cas. Les conditions particulières de la politique du gouvernement, aux termes desquelles un transfert de crédits dans un compte à fins déterminées est permis, n'ont pas été remplies.

3.101 Le ministère a incorrectement utilisé le compte en fiducie en y transférant d'autres crédits afin d'éviter que ces fonds ne deviennent périmés à la fin de l'exercice. En 1988-1989, un montant supplémentaire de 118 000 $ a été transféré dans ce compte. Ces fonds ont été transférés dans le compte à la fin de l'exercice 1988-1989 et reportés à l'exercice suivant de sorte qu'ils ne deviennent pas périmés à la fin de l'exercice. En 1989-1990, le ministère a transféré 95 000 $ de ce montant,

du compte en fiducie aux crédits ministériels, le solde de 23 000 $ demeurant dans le compte en fiducie. Sur les 95 000 $, 27 000 $ ont été dépensés et le reste, soit 68 000 $, a été transféré une nouvelle fois dans le compte et reporté à l'exercice 1989-1990, ce qui a encore une fois évité que des fonds deviennent périmés.

3.102 Le ministère n'a pas respecté les modalités des protocoles d'entente signés en 1986-1987 et en 1987-1988. Chaque protocole précisait que tout solde des fonds de fonctionnement non dépensés à la fin de l'exercice devrait être remboursé à la Commission. Cette dernière a officiellement demandé au ministère de lui rembourser environ 27 000 $, pour 1986-1987, et 51 000 $ pour 1987-1988. Le ministère n'a pas remboursé ces fonds tous les ans, comme l'exigeait le protocole d'entente. La Commission et le ministère se sont maintenant entendus sur un mode de règlement. Toutefois, la comptabilité que le ministère a fournie à la Commission ne comprenait pas le montant supplémentaire de 118 000 $ transféré dans le compte en fiducie. La Commission a accepté de ne recevoir qu'une portion des fonds qu'elle avait demandés pour permettre au ministère d'affecter le reste aux dépassements de coûts, au titre des dépenses effectuées au-delà de celles qui avaient été stipulées dans le protocole d'entente.

***Commentaire de la direction** : Le ministère est d'accord pour discontinuer l'utilisation du compte. Entretemps, le receveur général a permis au ministère de maintenir temporairement un «autre compte à fins déterminées» en attendant les résultats de l'examen par le contrôleur général. Cet examen a été requis en raison du fait que le ministère détenait un avis du ministère de la Justice qui appuyait le bien-fondé de l'existence continue du compte.*

Le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie

Non-respect des modalités pour les programmes spéciaux destinés aux régions de Laprade et de Thetford-Mines

Le Fonds Laprade a été créé avec les 200 millions de dollars qui restaient après l'arrêt, en 1978, de la construction d'une usine d'eau lourde dans la région de Laprade (Québec). En octobre 1986, le solde de 87,3 millions de dollars du fonds a été transféré au ministère de l'Expansion industrielle régionale. On a créé un programme spécial pour la région de Laprade afin de contribuer à des projets de développement économique créateurs d'emplois permanents. Un montant supplémentaire de 8 millions de dollars a été affecté à un programme semblable pour la région de Thetford-Mines. Nous avons relevé plusieurs cas où la première analyse du ministère indiquait que les projets ne répondaient pas aux critères d'admissibilité de base au programme. Il y a eu par la suite approbation de ces projets. Nous avons également relevé des cas où le niveau de soutien financier accordé pour un projet dépassait le niveau jugé nécessaire, selon l'analyse faite par le ministère, pour assurer la réalisation du projet. Les dossiers renfermaient peu d'explications, voire aucune, pour justifier les décisions prises.

3.103 Le Fonds Laprade a été créé avec les 200 millions de dollars qui restaient après l'arrêt, en 1978, de la construction d'une usine d'eau lourde dans la région de Laprade (Québec). Ce fonds a été créé pour compenser la perte d'emplois actuels et d'emplois potentiels dans cette région. À l'origine, il devait servir à financer des projets d'investissement dans le secteur de l'énergie. Toutefois, pour un certain nombre de raisons, dont la rareté des projets valables dans ce secteur, le fonds a surtout été utilisé pour des projets d'infrastructures municipales et communautaires.

3.104 En octobre 1986, le solde de 87,3 millions de dollars du fonds a été transféré au ministère de l'Expansion industrielle régionale (maintenant connu sous le nom de ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie). On a créé un programme spécial pour la région de Laprade afin de contribuer à des projets de développement économique susceptibles de générer des emplois permanents. Un montant supplémentaire de 8 millions de dollars a été affecté à un programme semblable pour la région de Thetford-Mines.

3.105 Le Conseil du Trésor a approuvé les modalités des programmes, le 30 avril 1987. Ces modalités énonçaient les critères d'admissibilité de base pour ces programmes, critères qui portaient, entre autres, sur la création d'emplois permanents, la nécessité d'un financement du secteur public, les avantages économiques pour la région et le Canada, la viabilité commerciale et l'absence d'engagement contractuel important conclu avant que la demande d'aide n'ait été reçue. Les modalités indiquaient également les secteurs et les activités qui pouvaient faire l'objet d'aide, le type de projets admissibles dans ces secteurs et le maximum d'aide qui pouvait être accordée. Tous les projets devaient être approuvés par un comité de trois ministres : le ministre de l'Expansion industrielle régionale et deux ministres députés, l'un d'une circonscription de la région de Laprade et l'autre d'une circonscription de la région de Thetford-Mines. Il y a eu par la suite révision de cette modalité : l'approbation devait être fournie par au moins deux ministres - le ministre de l'Expansion industrielle régionale et l'un des deux autres ministres. Le personnel du ministère allait analyser les projets et faire des recommandations aux ministres.

3.106 Les modalités accordaient aux ministres la latitude d'étendre le programme à d'autres secteurs, activités ou types de projets ou d'accroître au-delà du maximum permis l'aide pour certains projets. Il reste que les projets devaient répondre aux critères d'admissibilité de base au programme.

3.107 En 1989-1990, des paiements totalisant 21 millions de dollars ont été versés dans le cadre de ces programmes, et tous les fonds avaient été engagés, au 31 mars 1990.

3.108 Nous avons examiné un certain nombre de projets approuvés afin de déterminer s'ils respectaient les modalités énoncées pour les programmes. Notre échantillon comprenait 38 projets, qui représentaient 23 p. 100 du nombre de projets approuvés et 53 p. 100 de leur valeur pécuniaire.

3.109 Dans certains cas, les ministres ont utilisé leur latitude afin d'inclure un autre secteur industriel ou afin de fournir plus de fonds. Toutefois, nous avons observé plusieurs autres cas où des projets avaient été autorisés, même si l'analyse première du ministère indiquait qu'ils ne répondaient pas aux critères d'admissibilité de base au programme. Nous avons relevé des cas où :

- les projets ont été approuvés en dépit d'indications selon lesquelles ils allaient avoir des répercussions négatives sur d'autres entreprises situées ailleurs au Québec ou au Canada,

- la nécessité d'obtenir de l'aide du ministère était douteuse en raison de la situation financière de l'entreprise ou parce que le projet était presque achevé au moment de la demande,

3.110 Nous avons également relevé des cas où le niveau du soutien fourni dépassait le niveau que l'analyse du ministère désignait comme nécessaire pour assurer la réalisation du projet. Ces observations sur l'application des critères d'admissibilité et sur le niveau de financement octroyé valent pour plus du tiers des projets examinés. Dans un autre cas, le projet a été scindé en deux; il s'en est suivi qu'on lui a octroyé le double des fonds autorisés.

3.111 Dans ces cas, les dossiers renfermaient peu d'explications, voire aucune, pour justifier l'octroi d'un financement ou le montant accordé. Les employés du ministère

ont expliqué que, une fois la décision prise, leur responsabilité était de voir à ce qu'elle soit mise en oeuvre et non pas d'essayer d'en expliquer le bien-fondé après coup.

3.112 Voici des exemples de projets qui illustrent quelques-uns des problèmes que nous avons observés.

- En avril 1988, le ministère a reçu une demande pour l'établissement de serres où des tomates seraient cultivées toute l'année. L'analyse que le ministère a fait de la proposition indiquait que cette nouvelle installation allait déplacer la production et nuire aux autres producteurs du Québec ainsi qu'aux producteurs d'une autre province. Autrement dit, le critère d'avantages économiques pour la région et pour le Canada était remis en question. En août 1988, une contribution de 1 171 000 $, ou 15 p. 100 des coûts admissibles, a été octroyée. Nous avons remarqué, pour un autre projet de serre, que le demandeur avait obtenu 1 138 000 $, soit 15 p. 100 des coûts admissibles, en dépit des doutes émis quant aux avantages économiques globaux que le projet présentait pour la région et pour le Canada.

- En mars 1987, le ministère a reçu une demande d'aide financière pour la construction d'un pavillon pour un terrain de golf. Les travaux de construction avaient commencé en décembre 1986 et devaient être achevés au début d'avril 1987. Selon les critères, pour qu'un projet puisse faire l'objet d'aide, aucun engagement contractuel important ne devait avoir été pris avant la date de réception de la demande. Même si le projet était presque terminé lorsque la demande a été reçue, une contribution de 148 500 $, soit 16,5 p. 100 des coûts admissibles, a été approuvée en janvier 1988. Un remboursement des coûts, rétroactif au 30 septembre 1986, a été accordé même si cela remontait avant la date de réception de la demande et de la décision du Cabinet, prise le 7 octobre 1986, de créer le programme spécial pour Laprade.

- En juin 1987, le ministère a reçu une demande d'aide pour l'achèvement d'un centre d'incubateurs d'entreprises (il s'agit d'une entreprise qui fournit des installations et des services administratifs et professionnels à des entreprises nouvelles jusqu'à ce qu'elles puissent s'exploiter de façon autonome). Ce projet ne répondait pas à plusieurs critères d'admissibilité. La soumission indiquait qu'il n'allait pas permettre de créer des emplois permanents. L'aide financière pour les incubateurs devait se limiter aux coûts d'exploitation et n'être versée qu'après que le Cabinet aurait approuvé une politique nationale sur les incubateurs d'entreprises. Comme 41 p. 100 de ce projet avait été mené à bien au moment de la demande, le demandeur avait déjà pris des engagements contractuels importants. En septembre 1988, une contribution de 977 887 $ a été approuvée pour les coûts d'immobilisations de 3 259 625 $. Les documents d'approbation du projet le décrivaient comme un motel industriel plutôt qu'un incubateur d'entreprises alors qu'aucune modification n'avait été apportée à la présentation du projet. Rien au dossier ne venait expliquer cette nouvelle description ou le fait que le remboursement de coûts qui remontaient au 30 avril 1987, c'est-à- dire avant la réception de la demande, ait été accordé. En outre, la politique nationale sur les incubateurs n'avait pas été approuvée.

- En juin 1987, une entreprise a demandé de l'aide pour la construction d'un centre sportif doté de deux patinoires. Le ministère, s'interrogeant sur la viabilité financière du projet, a recommandé qu'il soit exécuté en deux phases. En juillet 1987, il a reçu une demande modifiée pour la première phase du projet, c'est-à-dire la construction d'un centre sportif doté d'une patinoire. En août 1987, une contribution de 250 000 $ a été approuvée. Il s'agissait du maximum pour un projet dans le secteur des loisirs et des sports. Le 9 octobre 1987, le ministère a reçu l'entente de contribution signée par l'entreprise. Le même jour, il a reçu une demande d'aide de l'entreprise pour la seconde phase du projet. Selon la

description de cette phase, il s'agissait d'agrandir le bâtiment et d'aménager une deuxième patinoire. Bien que les travaux de la première phase n'aient pas encore été entamés, le ministère a traité la deuxième demande comme si elle portait sur un projet différent et a approuvé une autre contribution de 250 000 $ en décembre 1987. Les documents sur le projet fournis aux ministres n'indiquent pas qu'aucun travail n'avait été fait pour la première phase du projet. En décembre 1987, l'entreprise octroyait un contrat pour la construction d'un centre sportif doté de deux patinoires, comme il en avait été question dans la demande initiale présentée en juin 1987. En fait, ce projet a reçu deux fois plus de fonds que le montant alors permis.

3.113 Dans ces programmes, ce sont les ministres, et non le personnel du ministère, qui ont décidé d'accorder du soutien aux projets. À notre avis, ce fait ne change en rien l'obligation de justifier le bien- fondé de ces décisions de façon satisfaisante et de respecter les critères approuvés pour le programme.

3.114 Bien qu'une certaine latitude dans l'application des critères établis pour les programmes de développement régional soit raisonnable, les modalités de mise en oeuvre des programmes qui ont été approuvées, doivent être respectées ou bien modifiées si on les juge insatisfaisantes.

Moyen inapproprié d'appuyer des projets industriels

En 1984-1985, le ministère de l'Expansion industrielle régionale a versé une contribution remboursable de 25 millions de dollars au total à une entreprise pétrochimique pour couvrir des pertes d'exploitation enregistrées en 1983 et en 1984. Aux termes de l'entente à cet effet, la contribution devait être remboursée à même les profits ultérieurs. Un premier remboursement de 5 millions de dollars est devenu exigible en 1989, l'entreprise ayant enregistré, pour 1988, des profits de 107 millions de dollars. Plutôt que de percevoir les 5 millions de dollars dus, le ministère a accordé un sursis de cinq ans afin de faciliter le financement d'un projet d'agrandissement de 218 millions de dollars proposé par l'entreprise en 1989. Ce moyen d'octroyer de l'aide financière est très préoccupant en raison du fait que le Parlement ne prend pas connaissance de l'aide fournie qui ne figure ni dans le Budget des dépenses, ni dans les Comptes publics. En réalité, on évite un examen critique par le Parlement.

3.115 De 1983 à 1986, le ministère de l'Expansion industrielle régionale, maintenant connu sous le nom de ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, a versé 95,8 millions de dollars en contributions à une entreprise pétrochimique pour couvrir ses pertes d'exploitation et lui permettre de restructurer ses opérations. La première contribution qu'a versée le ministère, et qui s'élevait à 25 millions de dollars, était remboursable. En outre, au cours de cette période, le gouvernement du Québec - propriétaire de 50 p. 100 des parts de l'entreprise, par l'entremise d'une société d'État - a fourni de l'aide pour un montant de 129,4 millions de dollars.

3.116 Aux termes de l'entente conclue avec l'entreprise, la contribution du ministère devait être remboursée à même les profits ultérieurs, à raison de 6 p. 100 des profits avant impôt pour une année donnée, jusqu'à concurrence de 5 millions de dollars par année. En 1988, l'entreprise a enregistré des profits avant impôt de 107 millions de dollars, ce qui rendait exigible, en 1989, le remboursement d'une tranche de 5 millions de dollars au gouvernement fédéral.

3.117 À l'époque, l'entreprise essayait d'obtenir de l'aide supplémentaire pour un projet d'agrandissement de 218 millions de dollars. Au mois de mai 1989, le Cabinet a décidé de fournir de l'aide financière pour ce projet en accordant à l'entreprise un sursis pour la perception de tout remboursement exigible au cours des exercices allant de 1988 à 1992. En octobre 1989, le Conseil du Trésor a approuvé les modifications apportées aux clauses de remboursement de l'entente initiale de contribution. Un décret du conseil

autorisant les modifications a été émis en novembre 1989. Jusqu'à la fin de 1992, un montant équivalant à un intérêt simple de 10,5 p. 100 allait donc être imputé à tout remboursement ainsi reporté. À partir de 1994, et selon les bénéfices qui seront réalisés en 1993, les remboursements annuels se limiteront à 6 p. 100 des bénéfices avant impôt, jusqu'à concurrence de 5 millions de dollars par année.

3.118 Le nouveau calendrier de remboursements s'échelonnant jusqu'à l'an 2000 au moins, et aucun montant équivalant à de l'intérêt n'étant imputé après 1992, nous avons calculé que l'entreprise aura reçu du gouvernement fédéral une subvention non déclarée de plus de 5 millions de dollars (dollars de 1989).

3.119 Ce moyen d'octroyer de l'aide financière à une entreprise est très préoccupant en raison du fait que le Parlement ne prend pas connaissance de cette aide qui ne figure ni dans le Budget des dépenses, ni dans les Comptes publics. De fait, on contourne le processus parlementaire. La pratique habituelle du ministère consiste à fournir de l'aide financière au moyen d'une contribution directe, comptabilisée comme dépense, qui fait l'objet d'un crédit approuvé par le Parlement. Toute somme due à un ministère pour un projet antérieur est remboursée et versée au Trésor. Ainsi, les deux opérations sont comptabilisées, et le Parlement est en mesure de les examiner.

3.120 Le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie a recours largement à des contributions remboursables comme moyen de fournir une aide financière à des entreprises. Lorsque des sommes exigibles au titre de ces contributions ne sont pas perçues de façon à financer d'autres projets d'aide au développement industriel, la capacité du Parlement de faire un examen critique de l'utilisation des deniers publics est passablement affaiblie.

Des problèmes persistants dans la gestion des contributions remboursables

Entre 1983 et 1989, le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie a approuvé des contributions remboursables d'environ 475 millions de dollars destinées à des projets dans le cadre du Programme de développement industriel et régional. Nous avons examiné l'information que renferme le système informatique sur les contributions remboursables octroyées dans le cadre du Programme précité, ainsi que les mécanismes qu'utilise le ministère pour s'assurer que les remboursements sont effectués. Nous avons relevé un certain nombre de problèmes au niveau de la gestion des contributions remboursables.

3.121 Entre 1983 et 1989, le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie a approuvé des contributions remboursables d'environ 475 millions de dollars destinées à des projets dans le cadre du Programme de développement industriel et régional. Les contributions remboursables étaient de deux catégories, l'une d'entre elles exigeant le remboursement par tranches fixes, à des dates précisées dans un calendrier de remboursement, l'autre exigeant le remboursement conditionnel, en général, selon un pourcentage établi en fonction du chiffre de ventes. Dans le cas de la seconde catégorie, un calendrier indique les dates d'échéance des remboursements que l'entreprise doit effectuer, à condition qu'elle ait réalisé des ventes. Les calendriers de remboursements sont enregistrés dans le système informatique de gestion des contributions remboursables, au moment de la signature des accords de contribution.

3.122 Nous avons relevé un certain nombre de problèmes dans le système informatique en question et dans les mécanismes utilisés pour veiller au remboursement et à l'enregistrement des paiements échus, tel que stipulé.

- Le total de plusieurs montants remboursables comportait des erreurs.

- Les dates d'échéance de nombreuses contributions remboursables en fonction du chiffre de ventes n'étaient pas exactes ou n'apparaissaient pas toutes sur la liste, ou bien on retrouvait d'anciennes dates, sans

indication de communication avec l'entreprise pour effectuer le suivi pour les ventes. Nous avons relevé de telles lacunes dans environ la moitié des contributions de cette catégorie visées par notre examen.

- Les montants dus et les dates d'échéance pour une contribution pouvaient être modifiés sans quoi que ce soit dans le système en rapport avec cette contribution pour indiquer qu'il y avait eu modification, et ce qui avait été modifié.

3.123 Nous avions examiné ce domaine il y a un an et communiqué nos constatations à la direction. Un certain nombre de mesures ont été prises en réponse à certains problèmes que nous avions observés. Le ministère a révisé le système pour que l'annulation de données ne puisse se faire qu'à l'administration centrale. Le ministère a également modifié sa politique en matière de facturation pour que les factures adressées aux entreprises qui ont reçu des contributions remboursables à échéances fixes leur soient envoyées 30 jours et non pas 15 jours avant la date de remboursement. Le ministère a de plus essayé de modifier le système pour qu'il puisse repérer les divergences entre le montant du remboursement des contributions en mémoire et le montant qui devrait effectivement être remboursé, mais l'information produite comportait beaucoup trop d'erreurs pour pouvoir être utilisée par les employés. On est à effectuer d'autres modifications afin de remédier au problème.

3.124 Il faudrait que le ministère examine le cadre de gestion des contributions remboursables afin de régler les problèmes que nous avons mentionnés ainsi que d'autres. Nous croyons qu'il faut accorder une plus forte priorité à l'ensemble de la gestion des contributions remboursables de façon à garantir que les montants dûs seront remboursés aux dates d'échéance.

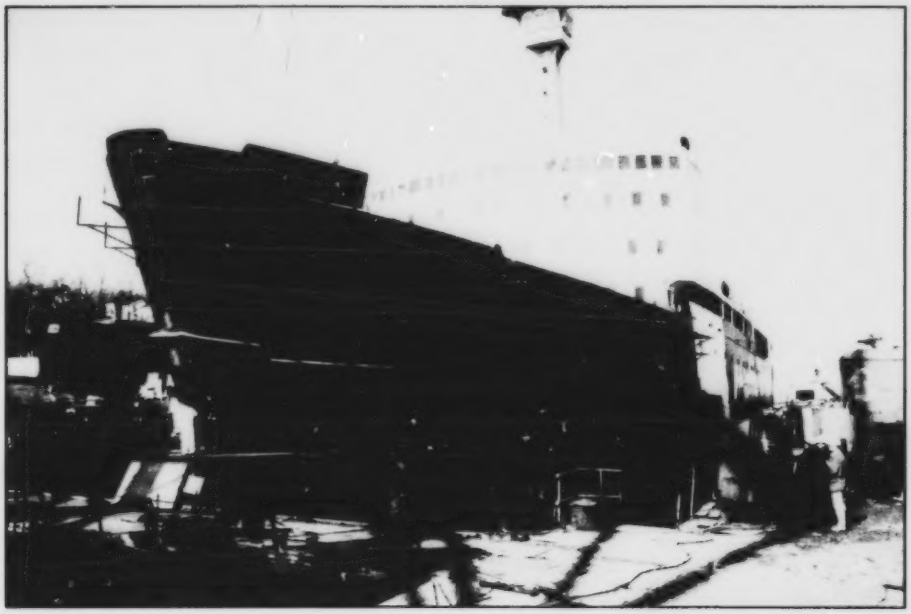
Le ministère des Transports (La Garde côtière canadienne)

Modernisation de mi-durée du *NGCC Louis S. St-Laurent* : un grand projet de l'État entrepris sans que l'on en ait démontré le besoin et dont le coût n'a cessé de gonfler.

La requête de procéder à une modernisation de mi-durée de ce brise-glace de 21 ans n'était pas justifiée en fonction des niveaux de service définis. La Garde côtière n'a pas suivi ses propres règles en matière d'acquisition et de modernisation des navires. Elle est allée de l'avant avec ce projet sans avoir défini suffisamment l'énonce des travaux et déterminé le coût au départ.

3.125 **Contexte.** Dans notre Rapport de 1978, nous faisions remarquer que le ministère des Transports ne s'était pas soucié suffisamment d'économie à la phase de planification et d'approbation de l'acquisition de deux brise-glace de classe «R», au coût de 108 millions de dollars. Nous indiquions que la proposition d'acquisition des brise- glace ne comportait pas d'analyse prévisionnelle des besoins en déglaçage et qu'elle n'indiquait pas les niveaux proposés de service, le nombre de navires requis pour assurer ces services et les avantages économiques qui en découleraient. Nous signalions également que les premières estimations du coût en capital ne donnaient pas une bonne idée du coût définitif.

3.126 Dans notre Rapport de 1983, nous faisions remarquer qu'en l'absence d'une définition des niveaux de service, il était plus difficile pour la Garde côtière de planifier et de contrôler ses activités et de connaître le nombre de navires dont elle avait besoin. Nous indiquions également qu'après neuf ans et deux sursis, le ministère n'avait pas toujours satisfait à la demande que lui avait formulée en 1974 le Conseil du Trésor, qui voulait que le ministère définisse les niveaux de service. Nous avions aussi indiqué que le Cabinet avait approuvé en principe le Plan d'investissement de la flotte (PIF) de la Garde côtière vers la fin de 1979, mais à condition que la Garde côtière précise ses niveaux de service avant la fin de 1981. Le



Le NGCC Louis S. St-Laurent, pendant sa modernisation de mi-durée (voir le paragraphe 3.129).

ministère n'a pas respecté ce délai et n'a d'ailleurs pas encore précisé ses niveaux de service.

3.127 Dans notre Rapport de 1989, nous déclarions que, pour son programme de brise-glace, la Garde côtière ne savait pas si sa flotte était suffisante ou excédentaire par rapport aux objectifs de son programme. Nous mentionnions aussi qu'en dépit de l'absence d'information sur les besoins et d'analyses à ce chapitre, la Garde côtière avait dépensé environ 686 millions de dollars, depuis notre vérification de 1983, pour l'acquisition et la modernisation de navires capables d'entreprendre des missions de déglaçage.

3.128 Le plus gros et le plus puissant brise-glace que possède le Canada, le *NGCC Louis S. St-Laurent* (LSL) de type 1300, a été construit en 1969. L'utilisation de ce navire coûte cher en raison de l'équipage important requis et de l'inefficience de son système propulseur, qui consomme beaucoup plus de mazout que les autres types de propulseurs. Au cours des cinq années qui ont précédé sa modernisation de mi-durée, le taux moyen d'utilisation de ce navire a été inférieur à 30 p. 100 (calculé sur une période de 365 jours). Sa faible utilisation était attribuable au temps requis pour son entretien et à la décision des gestionnaires de l'utiliser principalement dans l'Arctique et de ne l'utiliser dans les eaux méridionales qu'en cas d'urgence ou lorsque d'autres brise-glace de la Garde côtière n'étaient pas disponibles.

3.129 En août 1988, le LSL entrait au chantier naval pour une modernisation de mi-durée.

3.130 Nous nous attendions qu'un projet de cette envergure eût été étayé d'une analyse soignée des besoins et des options fondée sur des niveaux de service établis. La notion de «niveau de service» recouvre ici tant les aspects qualitatifs que quantitatifs du service. Le niveau de service que l'on décide de donner dépend de la demande, des coûts des services et des avantages qu'il y a à les fournir.

3.131 Notre vérification ne cherchait pas à déterminer si ce navire avait une utilité dans la flotte de la Garde côtière. Nous nous sommes plutôt concentrés sur l'analyse qui a amené le ministère à prendre la décision de le moderniser et sur la suite des événements.

3.132 Analyse des besoins et des options. La Garde côtière a déclaré que le

Plan d'immobilisations de la Flotte (PIF) constituait sa principale analyse des besoins et des exigences du projet de modernisation de mi-durée. Or, nous n'y avons trouvé ni définition des niveaux de service de déglaçage, ni analyse de la demande pour justifier la modernisation de mi-durée du LSL. Le fait que le Cabinet ait approuvé le PIF ne signifie pas qu'il ait approuvé le projet de modernisation de mi-durée qui faisait partie du programme d'immobilisations. Cette interprétation est conforme à la Circulaire 1983-25 du Conseil du Trésor dans laquelle il est indiqué qu'un plan d'immobilisations à long terme ne peut tenir lieu de demandes d'autorisation de projets d'immobilisations en particulier.

3.133 Il a été déterminé, à partir du PIF, que la vie utile (d'après le rapport coût-efficacité) d'un brise-glace était d'environ 30 ans, à condition qu'il subisse une modernisation entre 15 et 20 ans. La Garde côtière a déclaré que la modernisation de mi-durée du LSL devait prolonger de 20 ans la durée du navire, ce qui le mènerait à 45 ans.

3.134 Limitation préliminaire du coût. Les lignes directrices du PIF partent du principe qu'en moyenne, le capital requis pour une modernisation de mi-durée équivaut à 20 p. 100 de la valeur de remplacement du navire. Dans le PIF, la valeur de remplacement d'un vaisseau de type 1300 était estimée à 250 millions de dollars. Donc, selon les lignes directrices, le montant requis pour la modernisation du LSL, en dollars constants de 1987-1988, était de 50 millions de dollars. La Garde côtière avait donc prévu débourser 51 millions de dollars pour ce projet, de 1987 à 1991.

3.135 Marché sans appel d'offres. En octobre 1986, Halifax- Dartmouth Industries Limited (HDIL) a soumis spontanément une proposition pour la modernisation du LSL. À la suite de l'examen de cette proposition, la Garde côtière a déterminé que ce marché s'élèverait au maximum à 71,2 millions de dollars. Or, elle avait prévu un coût de 51 millions de dollars. D'après le ministère, cet écart s'expliquait du fait que les offres faites en réponse à un appel d'offres sont en général de 20 p. 100 inférieures au coût assumé lorsque l'on conclut un marché sans appel d'offres. La Garde côtière a recommandé que la Couronne lance un appel d'offres pour le projet. En juin 1987, toutefois, le Cabinet a ordonné que la modernisation du LSL soit confiée exclusivement à HDIL pour des raisons socio-économiques.

3.136 Gonflement des coûts. Le Conseil du Trésor a approuvé le projet en juillet 1987 pour un coût total estimatif de 75,8 millions de dollars, dont un maximum de 71 millions de dollars pour le marché conclu avec HDIL. En janvier 1988, une estimation préliminaire de HDIL indiquait un coût de 97 millions de dollars. En conséquence, la Garde côtière a élagué l'exposé des travaux pour n'en conserver que les principaux éléments. On a demandé à des experts-conseils de déterminer quel serait un coût raisonnable en vue des négociations avec HDIL. En juin 1988, le Conseil du Trésor a approuvé un financement de 95,5 millions de dollars. Pour ce prix, le marché avec HDIL ne devait pas dépasser 82,3 millions de dollars. Certains éléments éliminés du plan initial de modernisation seront ajoutés au budget de remise en état, qui est estimé actuellement à 6,7 millions de dollars. Selon la Garde côtière, le budget de remise en état annuel moyen pour ce navire est de 2 millions de dollars.

3.137 Déroulement du projet. En avril 1990, le ministère estimait que le projet était à demi achevé, en se fondant sur les unités de travail sur le chantier. Le projet avait donc pris cinq mois de retard. Il risquait donc de ne pas être terminé comme prévu en novembre 1990, à moins que HDIL prenne des mesures pour accélérer les travaux. Toutefois, on a depuis relevé de graves problèmes de détérioration des structures d'acier, qui menacent de retarder encore de deux ans le projet et d'en hausser le coût. Le coût supplémentaire n'a pas encore été calculé, mais il pourrait bien atteindre 25 p. 100 du coût total et il doit être approuvé par le Conseil du Trésor.

3.138 Détérioration de l'acier. La modernisation du LSL était déjà commencée lorsqu'on a découvert une corrosion considérable. Les endroits affectés comprenaient la coque et les structures

internes, dont certaines parties avaient été inaccessibles pour des inspections avant le début des travaux. L'ampleur de la détérioration des structures d'acier du navire a été confirmée par la Garde côtière lors d'une inspection semblable à celle qu'effectuent les sociétés de normalisation tous les 20 ans. Cette inspection a été entreprise lorsque le LSL est entré en cale-sèche pour sa modernisation de mi-durée et elle était en cours au moment de notre vérification.

3.139 Ce n'était pas là le premier signe de corrosion dont prenait connaissance la Garde côtière. En 1984, un examen par ultrasons des structures d'acier a révélé une corrosion plus ou moins avancée, quoique les dégâts n'étaient pas encore étendus à l'époque. En 1987, avant la modernisation, une inspection précédant l'examen de la mi-durée a été effectuée, mais elle n'a pas décelé l'ampleur du problème.

3.140 La Garde côtière nous a informés qu'il était normal de remplacer de l'acier corrodé au moment d'une modernisation de mi-durée. Nous nous attendions que cette opération figure parmi les éléments importants de l'estimation des dépenses pour ce projet et ce, en raison :

- de l'expérience de la Garde côtière des modernisations de mi- durée et d'un récent projet de prolongation de vie utile,
- de l'âge du navire,
- de la corrosion constatée depuis 1982, lors d'inspections et d'examens ou autrement.

Cependant, l'exposé des travaux ne prévoyait pas du tout ce travail.

3.141 **Conclusion.** Après plus de dix ans et en dépit des conditions liées à l'approbation du Conseil du Trésor, le ministère n'a toujours pas défini les niveaux du service de déglaçage. La décision du ministère de faire subir une modernisation de mi-durée au LSL n'a pas été appuyée d'une démonstration de la nécessité du projet, une tendance que nous avions constatée d'ailleurs pour d'autres projets lors de vérifications de dépenses pour de grands projets d'immobilisations qui ne se fondaient pas sur un besoin démontré. Cette décision n'est pas conforme à la stratégie du PIF en matière de durée et de coût des navires. Comme pour le projet des brise-glace de classe «R», les premières estimations des coûts en capital, pour la modernisation du LSL, ne donnaient pas une bonne idée du coût définitif. La première estimation était de 51 millions de dollars. Selon la Garde côtière, le coût pourrait maintenant se situer dans les 125 millions de dollars.

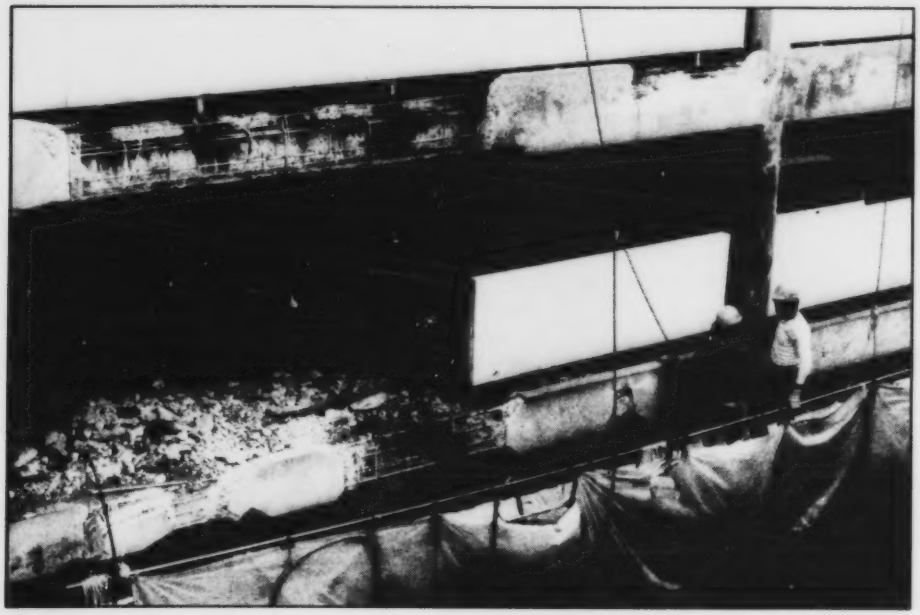
3.142 Nous continuerons de suivre ce projet.

Commentaire de la direction : *Le ministère nous a dit être d'avis que la décision de faire moderniser le LSL était la moins coûteuse. Il a déclaré qu'en raison de ses capacités uniques, l'on a décidé d'améliorer l'avant et les machines du brise-glace. Le ministère a déclaré que cette amélioration, qui a entraîné des travaux plus importants qu'une simple modernisation de mi-durée, accroîtra l'efficacité et l'efficience du navire en plus d'en prolonger la durée. Le ministère ajoute qu'il définit actuellement les niveaux du service de déglaçage et que pour qu'ils soient exacts, il doit prendre en considération les facteurs d'ordre climatique et géographique. Le ministère est d'avis que le Canada a besoin d'au moins un brise-glace de type 1300 s'il veut remplir ses obligations qui découlent des droits qu'il affirme avoir dans l'Arctique. Selon le ministère, sans cette capacité, le Canada viendrait au septième rang parmi les nations qui ont des brise-glace, y compris l'Allemagne de l'Ouest, le Japon et l'Argentine. Le ministère déclare que, le cas échéant, la crédibilité du Canada auprès des nations nordiques en souffrirait.*

Le ministère des Transports

Stationnement à l'aérogare 1 de l'Aéroport international Lester-B.-Pearson : la protection des biens publics et la surveillance de la sécurité des usagers sont insuffisantes

L'inaction du ministère des Transports a contribué à faire grimper de 38 millions de



Rien ne permet de savoir combien de temps la structure demeurera sûre (voir le paragraphe 3.145).

dollars le coût estimatif de la remise en état, et rien ne permet de dire combien de temps la structure demeurera sûre, sans travaux majeurs de réparation.

3.143 En 1982, le ministère des Transports a élaboré un plan complet pour les stationnements à l'Aéroport international Lester-B.-Pearson. La même année, le rapport d'un ingénieur-conseil mentionnait de graves problèmes de corrosion dans le béton armé du stationnement de l'aérogare 1. Le rapport indiquait qu'à moins d'une remise en état soignée, le garage se détériorerait plus vite qu'il ne pourrait être réparé. La remise en état du stationnement était estimée à environ 12,3 millions de dollars (en dollars de 1989), c'est-à-dire 91 $ par mètre carré, et prolongerait sa durée de 15 à 20 ans. Le ministère n'a rien fait pour mettre à exécution le plan pour les stationnements de l'aéroport ou pour donner suite au rapport sur le garage.

3.144 Des rapports subséquents, en 1984 et en 1986, soulignaient la nécessité de faire quelque chose. En 1988, six ans après la découverte des problèmes, le ministère a octroyé des marchés totalisant 5,6 millions de dollars pour des travaux supplémentaires de réparation dans les zones du garage où la sécurité était incertaine. Le ministère a déclaré qu'il intensifierait les inspections afin de veiller à la sûreté du garage. Ultérieurement, l'entrepreneur a déterminé que la détérioration était telle qu'il fallait revoir le devis du marché. Il fallait, entre autres choses, apporter des modifications au plan et réviser certains prix unitaires et certaines quantités, ce qui allait hausser le coût de 7 millions de dollars. Le ministère a plutôt décidé de poursuivre les travaux jusqu'à épuisement des fonds prévus dans le marché, et de les mener à terme, sans que tous les travaux escomptés aient été faits.

3.145 Un rapport présenté par un ingénieur-conseil en 1989 et accepté par le ministère mentionne qu'il n'est même pas possible de prévoir combien de temps la structure sera sûre si l'on n'effectue pas de grands travaux de réparation. L'ingénieur-conseil proposait deux solutions. L'une d'entre elles, qui entraînerait des dépenses de 40 millions de dollars, permettrait de prolonger la durée du stationnement de 10 à 15 ans. L'autre solution, à long terme, allait coûter 51 millions de dollars et prolongerait la durée de la structure de plus de 20 ans. Ces solutions prévoyaient des coûts allant de 362 $ à 552 $ par mètre carré.

3.146 Le report de la décision de procéder à la remise en état du garage a contribué à un gonflement des coûts estimatifs que devra assumer l'État, qui pourraient atteindre 28 ou 38 millions de dollars, sans compter que ce report compromet la sûreté de la structure. Au moment de notre vérification, le programme d'inspection du garage n'avait pas été modifié de façon à surveiller de plus près la détérioration du garage, et il n'y avait aucun plan de remise en état de la structure. Le ministère nous a fait savoir qu'il prendrait une décision une fois que le prochain plan directeur pour l'aéroport sera au point. À l'heure actuelle, aucun échéancier n'a été fixé.

Commentaire de la direction : *Le ministère nous a dit qu'il avait fait des réparations lorsqu'elles étaient nécessaires au maintien de la sûreté de la structure. Le ministère a déclaré que la sécurité des usagers était pour lui d'une suprême importance. Il a ajouté qu'un plan de remise en état était actuellement à l'étude.*

Le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest et l'ancien ministère de l'Expansion industrielle régionale

L'approbation d'un projet de turbocompresseur est contestable et les paiements de la contribution ne sont pas justifiés de façon satisfaisante

Une entreprise de l'Alberta a reçu 99 900 $ dans le cadre du Programme de développement industriel et régional en vue de la mise au point d'un turbocompresseur. Le coût total du projet s'élevait à 312 600 $, y compris l'achat et la reconstruction d'un dragster pour les essais du turbocompresseur. Deux ministères étaient en cause dans ce projet : le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), au cours de l'étape de l'approbation et du financement initial, et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest (MDEO), pour les derniers paiements de la contribution. L'évaluation initiale du projet par le MEIR n'a pas porté sur quelques-uns des aspects clés. Les derniers paiements, qui s'élevaient à 26 884 $ au total, ont été effectués par le MDEO, même s'il n'avait pas demandé au requérant le rapport sur les résultats techniques et les avantages obtenus exigé par l'entente.

3.147 En août 1985, dans le cadre du Programme de développement industriel et régional (PDIR), le ministère de l'Expansion industrielle régionale a approuvé l'octroi d'une contribution de 99 900 $ à une entreprise de l'Alberta pour la mise au point d'un turbocompresseur amélioré pour les moteurs automobiles. Le turbocompresseur devait être efficient à tous les niveaux de performance. Selon la demande d'aide, le marché visé était les grossistes et les détaillants de produits automobiles, au Canada, aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Le dossier du MEIR ne renfermait pas d'étude de marché pour la demande originale ou pour l'autre phase de mise au point proposée et on n'indique pas clairement si le produit était destiné à une utilisation générale ou au marché plus restreint des voitures de courses. Les coûts totaux du projet étaient de 312 600 $ et comprenaient la mise au point du turbocompresseur ainsi que l'achat et la reconstruction d'un dragster. Le MEIR a effectué un paiement initial de 73 016 $ en février 1987. Toutes les dépenses engagées par l'entreprise pour ce projet ont été effectuées entre le 5 juillet 1985 et le 28 février 1987.

3.148 L'énoncé de travail que renferme l'entente établit les objectifs techniques du projet. Même si l'entente exigeait que le requérant soumette un rapport qui satisfasse le ministre, aucun des deux ministères n'a traduit les objectifs techniques en critères en regard desquels les résultats du projet pouvaient être mesurés.

3.149 Le MEIR avait transmis le projet au Conseil national de recherches Canada pour avoir un avis, mais il n'a pas donné suite aux préoccupations exprimées par le CNRC. Celui-ci avait signalé que la modification de moteurs non conçus pour le turbocompressage pouvait être dangereuse et de valeur limitée

aux fins de l'utilisation générale. Il soulignait que si le projet visait des véhicules spéciaux, tels que les dragsters ou les stock-cars, une autre étude du marché serait nécessaire.

3.150 Le prototype du turbocompresseur a été mis à l'essai sur des pistes de courses aux États-Unis, dans un dragster équipé d'un moteur de 488 pouces cubes ou de huit litres.

3.151 En août 1987, le gouvernement a créé le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest. Ce nouveau ministère est devenu responsable du PDIR et de certains autres programmes auparavant administrés par le MEIR dans l'Ouest. Le projet du turbocompresseur était l'un des projets qui ont été transférés au MDEO.

3.152 En janvier 1989, le MDEO a effectué un second paiement de 16 894 $. À cette étape, même si le requérant avait effectué toutes les dépenses concernant le projet, il n'avait pas fourni au ministère l'information demandée dans la section sur le suivi de l'entente. Cette section exige la soumission de rapports d'étape tous les trois mois, ainsi qu'un rapport final qui comporte un sommaire des résultats techniques et une description des avantages qui en ont découlé. Le MDEO a reçu deux rapports d'étape seulement, tous deux en 1986. Le requérant n'a pas soumis de rapport final, et le ministère n'a demandé aucun autre renseignement sur les résultats techniques ou sur les avantages.

3.153 Le MDEO a découvert, en mars 1989, que le prototype du turbocompresseur avait été détruit en 1987. L'entente de contribution exigeait que l'entreprise avise le ministère par écrit en cas de vente, de location ou d'une autre forme de cession du turbocompresseur. Cela n'a pas été fait. Néanmoins, en mars 1989, le MDEO a effectué le paiement final de 9 990 $.

3.154 À notre avis, les paiements effectués à l'entreprise n'étaient pas justifiés de façon satisfaisante.

4

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Points saillants

4.1 Le chapitre sur les suivis effectués fait état des mesures prises par les ministères et les organismes à la suite de nos observations et recommandations. Dans certains cas, les progrès sont considérables, dans d'autres, ils sont modestes.

4.2 **Information destinée au Parlement** - Pour les parties III du Budget des dépenses de 1990-1991, le Bureau du contrôleur général a émis des suggestions et des lignes directrices visant bon nombre des domaines mentionnés dans nos chapitres de 1988. Dans certains cas, notre suivi auprès des ministères et des organismes a relevé des améliorations, alors que dans d'autres, nous avons relevé des carences (paragraphes 4.17 à 4.20)

4.3 **Le ministère de l'Agriculture - Direction générale de la production et de l'inspection des aliments** - Notre examen indique que la direction a pris des mesures substantielles dans tous les domaines où il y avait eu recommandation. Cependant, le ministère doit continuer de canaliser les ressources et d'apporter le soutien necessaire de sorte que toutes les recommandations soient mises en oeuvre (4 40 à 4 49)

4.4 **Le ministère de l'Agriculture - Information destinée au Parlement** - Nous avons examiné les systèmes et pratiques sur lesquels le ministère de l'Agriculture se fonde de façon à avoir un degré de certitude raisonnable que l'information de la Partie III est exacte, claire, cohérente et complète. Nous concluons que ces systèmes et pratiques tels que le ministère y a recours présentement comportent des lacunes qui nous préoccupent autant que le ministère (4.50 à 4.83).

4.5 **L'Agence canadienne de développement international (ACDI)** - Dans l'ensemble, la mise en application de nos recommandations se fait lente. Nous trouvons toujours préoccupantes les carences qui persistent dans les pratiques de passation de marchés (4.84 à 4.103).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	4.6
L'information destinée au Parlement : vérification des documents du Budget des dépenses - 1988, chapitre 5	
Contexte	4.17
Conclusion	4.18
Le Secrétariat du Conseil du Trésor - Le Régime d'assurance collective chirurgicale et médicale - 1988, chapitre 6	
Contexte	4.21
Conclusion	4.23
Le ministère de l'Agriculture - Le Service canadien des forêts - 1988, chapitre 7	
Contexte	4.26
Conclusion	4.28
Observations	4.29
Les ententes de développement des ressources forestières (4.29)	
La recherche forestière et les sciences techniques (4.32)	
Le ministère de l'Agriculture - Direction générale de la production et de l'inspection des aliments - 1988, chapitre 8	
Contexte	4.40
Étendue	4.44
Conclusion	4.45
Le ministère de l'Agriculture - L'Information destinée au Parlement - Requête du Comité des comptes publics - 1988, chapitre 8	
Contexte	4.50
Étendue	4.54
Mesures prises par le ministère	4.56
Le rôle du BCG	4.62
Mesures du ministère aux fins de l'assurance de la qualité	4.66
Examen minutieux des ébauches successives (4.66)	
Le contrôle des documents (4.67)	

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Autres questions relevées au cours de notre examen	4.73
Les résultats de l'évaluation de programmes (4.73)	
L'intégralité de la Partie III (4.74)	
Approbations finales de la haute direction (4.76)	
Déclaration de l'agent financier supérieur (4.78)	
Modifications apportées à la Partie III de 1990-1991 (4.79)	
Intégralité de l'information sur les résultats (4.80)	
Conclusion	4.81
L'agence canadienne de développement international - 1988, chapitre 9	
Contexte	4.84
Conclusion	4.86
Observations	4.88
Les pratiques de passation des marchés demeurent déficientes (4.88)	
Nécessité d'améliorer le système d'information sur l'aide (4.98)	
Amélioration des pratiques de surveillance et de financement par la Direction générale des programmes spéciaux (4.100)	
Amélioration de l'information destinée au Parlement (4.103)	
Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - 1988, chapitre 14	
Contexte	4.104
Conclusion	4.105
Observations	4.106
L'obtention d'un mandat législatif (4.106)	
Aide à l'éducation postsecondaire (4.108)	
Développement social (4.110)	
Modalités de financement offertes aux bandes indiennes (4.113)	
Le ministère de la Défense nationale - 1988, chapitre 15	
Contexte	4.116
Conclusion	4.118
Principales recommandations et progrès accomplis à ce jour	4.119
Appui matériel (4.119)	
Approvisionnements de combat (4.119)	
L'entretien (4.123)	
L'assurance de la qualité (4.128)	
Le coût du maintien des stocks (4.129)	
L'information destinée au Parlement (4 131)	
Les recettes (4.133)	

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Le ministère du Revenu national, Impôt - Le recouvrement de l'impôt - 1988, chapitre 17	
Contexte	4.134
Conclusion	4.136
Étendue	4.137
Observations	4.138
La gestion et le contrôle des recouvrements (4.138)	
L'intérêt exigé sur les impôts impayés (4.143)	
L'information destinée au Parlement (4.144)	
Procédure de déclaration des actes présumés de fraude - 1988, chapitre 19	
Contexte	4.145
Réponse du gouvernement	4.149
Conclusion	4.152
Subventions et contributions provenant de sources multiples - 1988, chapitre 19	
Contexte	4.154
Conclusion	4.155
Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social - 1987, chapitre 12	
Contexte	4.156
Conclusions	4.157
Observations	4.158
Réglementation des médicaments (4.159)	
Services de santé des Indiens et des populations du Nord (4.164)	
Assurance-santé (4.175)	
Condition physique Canada (4.178)	
Étude de la gestion et du contrôle financiers (4.180)	

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Introduction

4.6 Voilà déjà six ans que nous présentons, dans le Rapport annuel, un suivi des mesures prises par les ministères et organismes par suite de nos observations et recommandations.

4.7 Nous avons constaté que les progrès obtenus avec les mesures correctives varient d'un ministère à l'autre. Dans la plupart des cas, les ministères ont pris certaines mesures pour mettre en oeuvre nos recommandations, mais, dans l'ensemble, les progrès ont tendance à être lents. Cela signifie que nous ferons d'autres suivis de vérifications dans plusieurs domaines, tant que nous ne serons pas sûrs que les lacunes que nous avions constatées ont été éliminées.

4.8 Pour ce qui est de l'information destinée au Parlement, notre suivi a relevé à la fois des améliorations et des carences dans les ministères et les organismes. Le Bureau du contrôleur général a émis des suggestions et des lignes directrices précises pour la préparation des parties III du Budget des dépenses de 1990-1991.

4.9 Nous avons examiné les systèmes et pratiques sur lesquels le ministère de l'Agriculture se fonde de façon à avoir un degré de certitude raisonnable que l'information de la Partie III est exacte, claire, cohérente et complète. Nous concluons que ces systèmes et pratiques tels que le ministère y a recours présentement comportent des lacunes qui nous préoccupent autant que le ministère.

4.10 Nous avons constaté qu'il y a des lacunes qui persistent dans les pratiques contractuelles de l'ACDI. Cette situation risque fortement d'empêcher, tant l'ACDI que les pays bénéficiaires, d'atteindre les objectifs de leurs projets.

4.11 En général, nous faisons le suivi des vérifications deux ans après la parution du chapitre à leur sujet dans le Rapport annuel. Toutefois, cette année, nous avons reporté cinq suivis.

4.12 Le suivi de la vérification du ministère des Approvisionnements et Services, qui a porté sur la vérification et le contrôle effectués par celui-ci sur les marchés passés avec des fournisseurs, a été reporté à 1991 afin de le faire coïncider avec la vérification de l'optimisation des ressources dans le cas des marchés dont le rapport figurera dans le Rapport de 1991.

4.13 Le suivi d'Énergie, Mines et Ressources a été reporté à 1991.

4.14 La vérification de la Gestion du programme d'emprunt du ministère des Finances fera l'objet d'un suivi en 1991, en même temps que le suivi de notre chapitre de 1989 sur la Gestion des opérations de change.

4.15 Pour des raisons d'ordre pratique, le suivi de la vérification du ministère des Pêches et des Océans a été reporté à 1991, moment qui sera plus opportun.

4.16 Le suivi du chapitre de 1988 sur le Compte d'assurance- chômage a été reporté à l'an prochain, afin de le combiner avec le suivi du chapitre de 1989 sur le même sujet. Par conséquent, ces deux chapitres feront l'objet d'un suivi au cours de 1990-1991 et les résultats seront présentés dans le Rapport de 1991.

L'information destinée au Parlement : vérification des documents du Budget des dépenses - 1988, chapitre 5

Contexte

4.17 Dans le chapitre 5 du Rapport de 1988, nous avons fait état de notre vérification des documents du Budget des dépenses. Nous nous sommes concentrés sur l'utilité des parties III : les plans de dépenses des ministères et organismes. Notre analyse a relevé de nombreux domaines où des modifications étaient nécessaires. Par exemple, nous avons laissé entendre que les parties III pourraient devenir plus faciles à comprendre si le sommaire qui figure au début de la section réservée à chaque programme renfermait de l'information plus utile, notamment sur le rendement des programmes. Nous avons également constaté que les parties III pourraient devenir plus accessibles, si elles renfermaient un index des sujets inclus ainsi que des renvois à d'autres sources d'information. Enfin, nous avons fait des observations sur le manque de clarté et nous avons recommandé l'utilisation de termes plus simples et d'un style plus clair.

Conclusion

4.18 Pour ce qui est des parties III de 1990-1991, le Bureau du contrôleur général (BCG) a émis des suggestions et des lignes directrices qui visent de nombreux domaines où nous avons constaté que des améliorations étaient nécessaires. Citons les lignes directrices sur l'amélioration de la communication, sur l'ajout d'information pour orienter les lecteurs vers d'autres documents sur le même sujet et sur la création d'index pour aider les lecteurs à trouver plus d'information sur des sujets en particulier.

4.19 Le BCG nous a informés que de nombreux ministères ont suivi au moins certaines des lignes directrices. Par exemple, il a signalé que sur les 87 parties III produites cette année, 38 ministères ont inclus un index, par sujet, pour aider les lecteurs à trouver de l'information sur des sujets particuliers. De plus, 65 ministères ont déployé des efforts considérables pour améliorer la présentation en ayant recours à des outils tels que les graphiques produits par ordinateur et l'éditique. Un ministère a adopté une présentation de magazine pour améliorer l'aspect visuel de sa Partie III.

4.20 Cette année, nous avons examiné des parties III, dans le cadre de notre vérification régulière des ministères et organismes. Dans certains cas, nous avons constaté des améliorations alors que dans d'autres cas, il y avait des carences. À l'avenir, nous continuerons d'examiner l'utilité de ces documents. Nous les examinerons en nous reportant aux critères fondés sur nos recommandations et aux lignes directrices du BCG.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor - Le Régime d'assurance collective chirurgicale et médicale - 1988, chapitre 6

Contexte

4.21 En 1988, nous avons vérifié les systèmes et procédés d'administration du Régime d'assurance collective chirurgicale et médicale (RACCM). Nous avons examiné le processus d'établissement des taux des primes, la façon de calculer les frais et les réserves du Régime et, enfin, les pratiques de gestion de l'encaisse observées par l'assureur dans ces domaines. En outre, nous avons examiné les activités du service de réclamations du RACCM et vérifié un nombre précis de réclamations.

4.22 Nous avons observé un besoin urgent d'examiner de près les dispositions financières passées avec l'assureur, afin de surveiller étroitement les activités de l'assureur et

d'examiner les pratiques d'établissement des primes. Nous avons également recommandé que l'on ait recours de façon régulière à des assureurs professionnels et à des actuaires pour la gestion du Régime et que l'on envisage de lancer périodiquement des appels d'offres.

Conclusion

4.23 Le Secrétariat du Conseil du Trésor, en consultation avec le Conseil national mixte, a donné suite à toutes nos recommandations, a appliqué plusieurs d'entre elles et s'apprête à en appliquer d'autres.

4.24 D'autres mesures devraient être prises dans un petit nombre de domaines du traitement des réclamations d'indemnité. Selon notre suivi, bien que plusieurs améliorations aient été apportées à la façon de procéder, le taux d'erreurs dans le paiement des réclamations demeure élevé. Un autre aspect qui requiert plus d'attention est l'étendue de la vérification interne des réclamations d'indemnité présentées par des fonctionnaires qui habitent à l'extérieur du Canada et qui représentent environ 11 p. 100 des réclamations d'indemnité traitées. En outre, le délai de traitement des réclamations est toujours long et il ne supporte pas la comparaison avec des régimes administrés par d'autres assureurs.

4.25 Dans la suite qu'il a donnée à notre recommandation concernant la coordination des prestations, dans les cas où une autre assurance est en vigueur, l'assureur a informé le Secrétariat du Conseil du Trésor que le rapport coût-efficacité de suivis rigoureux des cas, lorsque l'assuré n'a pas répondu, sur le formulaire, à la question qui concerne l'existence d'une autre assurance, serait médiocre, sans compter les inconvénients qu'un suivi occasionnerait aux assurés. Toutefois, aucune analyse coûts-avantages n'a été faite. On nous a informés que le Secrétariat du Conseil du Trésor venait de demander à l'assureur d'en effectuer une.

Le ministère de l'Agriculture - Le Service canadien des forêts - 1988, chapitre 7

Contexte

4.26 Dans la vérification de l'optimisation des ressources du Service canadien des forêts (SFC) que nous avons effectuée pour la première fois en 1988, nous nous sommes concentrés sur deux grandes activités du Service : le développement forestier, et la «recherche forestière et les services techniques». La vérification a porté sur la gestion des ententes sur le développement des ressources forestières, y compris les contrôles de gestion, les méthodes de mise en oeuvre du programme et le mode de fonctionnement. Nous avons également examiné la gestion de l'activité Recherche forestière et services techniques.

4.27 Le rapport de vérification de 1988 comportait neuf recommandations, dont plusieurs visaient plus d'un aspect des carences relevées.

Conclusion

4.28 Nous avons constaté, au cours de notre suivi, que des progrès satisfaisants ont été réalisés dans tous les secteurs visés dans notre Rapport de 1988. Nous avons néanmoins relevé le fait que, dans trois domaines, les progrès avaient été plus lents que prévu. Il s'était produit des retards dans l'élaboration de nouvelles normes de cueillette de données pour les nouvelles ententes sur le développement des ressources forestières, dans la mise à jour du cadre du plan opérationnel et dans la mise en oeuvre du plan d'évaluation. Ces retards se sont produits pendant que se déroulaient les entretiens sur les ententes au sujet du développement des ressources forestières, les négociations de nouvelles ententes et la mise au point de l'organisation du SCF pour ses nouvelles fonctions de ministère des Forêts.

Observations

Les ententes de développement des ressources forestières

4.29 Normes pour les travaux de reboisement et d'aménagement intensif des forêts. Nous avions recommandé que le SCF énonce clairement sa reconnaissance des normes existantes pour les travaux de reboisement des terres et d'aménagement intensif des forêts financés dans le cadre des ententes de développement des ressources forestières. Des principes qui constituent la base du maintien du financement par le gouvernement fédéral ont été établis et incorporés dans les deux ententes négociées après notre vérification.

4.30 Mesures de contrôle du respect des lignes directrices. Dans notre Rapport de 1988, nous avons signalé que malgré les lignes directrices qui s'appliquent aux divers types de travaux d'aménagement des forêts énoncées dans chaque entente, il n'existait pas de mécanisme approprié pour assurer le respect des lignes directrices. Pour donner suite à notre recommandation, le ministère a entrepris une étude des mesures de contrôle et des méthodes d'inspection en place sous le régime de chaque entente et qui s'appliquent aux travaux d'aménagement effectués. Vu que d'autres ententes ne sont pas en voie de négociation, l'on n'a pas poursuivi la mise au point de mesures de contrôle à l'échelle nationale.

4.31 Un système national pour la collecte de données. En 1988, nous avons constaté que les ententes ne comportaient pas de normes précises pour la cueillette de données. Le SCF s'est attaqué à ce problème de trois façons. Premièrement, il est en voie d'élaborer une banque de données nationale sur les ressources forestières, en collaboration avec les provinces. Les négociations préliminaires ont pris fin et une proposition a été préparée en vue de la suite des travaux. Deuxièmement, le SCF a réalisé une étude des besoins de données et des options à envisager pour les nouvelles ententes. Il a suspendu les travaux dans ce domaine jusqu'à la reprise des négociations sur les nouvelles ententes. Troisièmement, le SCF poursuit sa mise au point de modèles de simulation de l'approvisionnement en bois.

La recherche forestière et les services techniques

4.32 Établissement des priorités pour les travaux de recherches. Nous avions recommandé que le SCF mette en application des lignes directrices qui aideraient les gestionnaires et le personnel des services scientifiques à définir de façon claire les groupes-clients auxquels s'adressent ses recherches dans le secteur canadien des forêts. De nouvelles lignes directrices sur la planification de la recherche ont été établies et publiées depuis. Les documents de planification des travaux renferment maintenant des sections sur les groupes-clients.

4.33 Le choix et l'évaluation des projets. Nous avions également recommandé que le SCF fasse périodiquement une évaluation de toutes ses activités de recherche afin qu'elles puissent, le mieux possible, servir à améliorer ses méthodes de gestion des forêts, servir à l'industrie et contribuer à l'atteinte des objectifs des programmes du SCF. Ce dernier est maintenant doté d'un processus amélioré d'évaluation du programme de recherche qui est décrit dans les nouvelles lignes directrices sur la planification de la recherche.

4.34 La diffusion et l'application des résultats de ses recherches. Notre troisième recommandation concernant la recherche disait que le SCF devait revoir son mandat en ce qui concerne la gestion de l'information, notamment en ce qui a trait à la diffusion et à l'application des résultats de ses recherches. Le SCF a donné suite à notre recommandation en renforçant ses liens avec les clients, en entreprenant plus d'initiatives mixtes, en participant davantage aux conférences et réunions techniques, en créant un mécanisme pour la réalisation de travaux de recherche en participation avec les universités et l'industrie et en donnant un plus grand rôle à son conseil consultatif. Le SCF continue de renforcer les

liens entre les chercheurs et les groupes-clients.

4.35 La planification de la recherche. En 1988, nous avions recommandé que le SCF incorpore, pour l'établissement de ses plans, les données qu'il possède sur le rendement de ses programmes ainsi que les analyses coûts-avantages de ses projets de recherche. Comme suite à notre recommandation, le SCF a ajouté à ses plans de travail des analyses sur les coûts ainsi que les données sur le rendement comparées aux objectifs et aux besoins. Le SCF compte également inclure les données sur le rendement dans le cadre du plan opérationnel mis à jour, en attendant l'approbation du plan stratégique du ministère.

4.36 La gestion et le contrôle financiers. Comme nous avions constaté que le SCF ne possédait pas de données financières ou administratives sur chaque projet de recherche qui permettraient d'en connaître le coût cumulatif, nous avions recommandé que le SCF tienne des registres plus complets des coûts actuels et cumulatifs de chaque projet de recherche et évalue le rapport coûts-avantages éventuel des recherches effectuées dans certains secteurs précis. En réponse à notre recommandation, le SCF a revu et modifié ses méthodes de détermination des coûts, a révisé les documents de planification des opérations pour énoncer avec plus de clarté les objectifs, les résultats et les avantages prévus et pour tenir compte des dimensions économiques dans les programmes et les plans de travail. De plus, le SCF est sur le point de produire un rapport annuel sur les résultats des travaux de recherche pour faire état des réalisations, des progrès, des publications et pour évaluer leurs avantages et leur importance.

4.37 La gestion des ressources humaines. Nous avions recommandé que le SCF établisse et mette en vigueur, à l'administration centrale et dans tous les établissements régionaux, des procédés appropriés de gestion des ressources humaines, vu que le système de planification en place en 1988 n'indiquait pas le nombre et le genre de compétences requises pour atteindre les objectifs des programmes. Le SCF a élaboré depuis un processus de gestion des ressources humaines qui est mis en oeuvre par l'intermédiaire de son système de planification. Un plan pluriannuel en matière de ressources humaines a été approuvé par Forêts Canada. De plus, des systèmes informatiques appropriés ont été mis au point et installés pour faciliter la planification des ressources humaines.

4.38 La mesure de l'efficacité. Nous avions constaté en 1988 que Agriculture Canada n'avait pas effectué un nombre suffisant d'évaluations des programmes du SCF, et nous avions donc recommandé que le SCF établisse des procédés clairement définis pour mesurer l'efficacité de ses activités et en faire rapport. Une évaluation nationale des activités de développement forestier a été effectuée à la suite de notre vérification et on a entrepris également l'évaluation des activités de recherche. Passé au rang de ministère, le SCF a créé une Direction de la vérification et de l'évaluation. La Direction a établi une politique et un plan d'évaluation qui sont appliqués actuellement.

4.39 Information destinée au Parlement. En 1988, nous avons examiné la Partie III du SCF dans le Budget des dépenses, pour l'exercice 1987-1988, et nous avons formulé les recommandations suivantes : que le SCF diminue l'emploi du jargon technique, fournisse de l'information technique dans des documents complémentaires, présente de l'information sur l'état général du secteur forestier, fournisse des relevés des résultats obtenus et les compare aux objectifs des programmes et présente une information qui soit exacte et comparable, d'un exercice à l'autre. À la suite de nos recommandations, le SCF a changé la présentation de sa Partie III. Les modifications apportées comportaient, notamment, une présentation plus simple de l'information, des explications sur les aspects techniques, de l'information sur l'état général du secteur forestier, un compte rendu des résultats par rapport aux objectifs et plus d'illustrations graphiques. De plus, la présentation de l'information, pour les exercices 1988-1989, 1989-1990 et 1990-1991, a été uniforme.

Le ministère de l'Agriculture - Direction générale de la production et de l'inspection des aliments - 1988, chapitre 8

Contexte

4.40 La vérification que nous avons effectuée, en 1988, à la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments, au ministère de l'Agriculture, portait surtout sur la mise en oeuvre des programmes de l'innocuité et de l'inspection des aliments, de la santé des animaux et de la protection des végétaux, plus particulièrement les plantes, les produits forestiers et les produits antiparasitaires.

4.41 Notre rapport comportait un certain nombre de recommandations dans chacun de ces domaines ainsi que des observations et une recommandation au sujet de l'information que la Direction générale fournit au Parlement. Ce rapport a été étudié à deux réunions du Comité des comptes publics (CCP) tenues les 13 et 20 juin 1989 et il a fourni la matière du Troisième rapport du comité, présenté le 10 octobre 1989, à la Chambre des communes.

4.42 Dans son rapport, le comité recommandait au gouvernement d'étudier, dans de brefs délais, la possibilité d'apporter des modifications à la *Loi sur la quarantaine des plantes* et à la *Loi sur les maladies et la protection des animaux*. Dès le 30 juin 1990, ces deux lois avaient reçu la sanction royale.

4.43 Le CCP a aussi recommandé que le ministère améliore l'information présentée à la Partie III du Budget des dépenses, pour l'exercice 1990-1991 et les exercices suivants, et que le ministère et le contrôleur général fournissent au comité et au vérificateur général, le 31 mars 1990 au plus tard, des rapports sur les progrès réalisés. Il a demandé au vérificateur général de faire alors une évaluation de ces rapports et de lui faire part de ses constatations. Un rapport à ce sujet figure dans les paragraphes 4.50 à 4.83.

Étendue

4.44 Notre suivi a consisté en un examen et en une analyse du contenu des quatre rapports d'étape concernant nos recommandations formulées en 1988 qu'a soumis la Direction générale au vérificateur général et au CCP, entre le 24 février 1989 et le 1er février 1990 et des documents justificatifs que le ministère a fournis au vérificateur général à sa demande. Le sous-ministre a ratifié le dernier rapport d'étape qui tient lieu de rapport officiel du ministère sur les progrès réalisés. Notre examen s'est limité aux documents qui corroborent les assertions que renferment les rapports d'étape. Nous les avons examinés afin de déterminer s'il y avait lieu de mettre en doute les déclarations de la direction.

Conclusion

4.45 Dans notre chapitre, nous avions formulé 18 recommandations, dont une concernait la Partie III du ministère de l'Agriculture, et dont nous traitons ailleurs dans ce Rapport. Le ministère a très promptement pris des mesures pour donner suite à nos recommandations. Notre examen des déclarations de la direction sur l'application de ces recommandations nous amène à conclure sommairement que la direction a pris des mesures substantielles dans tous les domaines où il y avait eu recommandation.

4.46 En général, les progrès ont été aussi constants que l'avait prévu la direction dans sa première réponse à notre Rapport de 1988 et dans son rapport du 1er février 1990 à l'intention du Comité des comptes publics. Dans certains cas, les progrès n'ont pas été aussi rapides que prévu pour diverses raisons. Dans un cas assez important pour être mentionné - celui de notre recommandation sur les produits antiparasitaires (8.62, 8.63, 8.64 et 8.65) - plutôt que de suivre notre recommandation, le ministère a créé un groupe d'étude ministériel sur les produits antiparasitaires. Ses travaux sont censés porter sur un plus grand nombre de questions que celles qui ont fait l'objet de nos

recommandations. Le groupe d'étude a présenté un rapport préliminaire en juillet 1990.

4.47 En ce qui concerne notre recommandation relative à l'entente conclue avec Douanes et Accise, qui visait à s'assurer que les règles d'importation étaient bien suivies (8.86), des mesures ont été prises en ce qui a trait au protocole d'entente et à l'accroissement de la formation dispensée; toutefois, aucune mesure n'a été prise pour que soit élaboré un système de mesure du rendement de sorte qu'Agriculture Canada ait la certitude que Douanes et Accise s'acquitte de façon efficace des responsabilités qui lui sont déléguées.

4.48 La direction du ministère doit maintenant relever le défi de continuer de canaliser les ressources et d'apporter le soutien nécessaire de sorte que toutes les recommandations soient observées et donnent les résultats qu'elles visent.

4.49 Lors de notre examen des rapports sur les progrès réalisés qu'a produits le ministère et des documents qui les accompagnaient, nous n'avons rien vu qui laisserait penser que les progrès effectivement réalisés par le ministère différeraient sensiblement des progrès qu'il déclare avoir faits dans ses rapports.

Le ministère de l'Agriculture - L'Information destinée au Parlement - Requêtes du Comité des comptes publics - 1988, chapitre 8

Contexte

4.50 La Partie III du Budget des dépenses a pour objet d'améliorer l'obligation de rendre compte envers le Parlement en fournissant plus d'information de meilleure qualité sur les programmes du gouvernement, ce qui permet aux députés d'effectuer leur examen des dépenses avec plus d'efficacité. Pour ce faire, la Partie III devrait fournir suffisamment d'information pour aider les députés à comprendre et à évaluer le rendement des programmes prévus et en cours, du point de vue des résultats et des ressources qui s'y rattachent.

4.51 Après avoir étudié notre Rapport de 1988 sur le ministère de l'Agriculture (chapitre 8), le Comité permanent des comptes publics (CCP) de la Chambre des communes a recommandé, dans un rapport à la Chambre daté du 26 octobre 1989, que «le ministère veille à ce que la Partie III du budget de 1990-1991 et des années subséquentes renferme des informations précises, claires, cohérentes et complètes, notamment à l'égard de l'affectation des ressources et des résultats des programmes». [Recommandation 11(a)]. De plus, le Comité a demandé que le ministère fournisse, le 31 mars 1990 au plus tard, un rapport d'étape concernant les améliorations apportées à la Partie III et que le contrôleur général réponde, dans les mêmes délais, aux préoccupations soulevées par le Comité et par le vérificateur général concernant la Partie III du Budget des dépenses.

4.52 Enfin, le Comité a demandé que le vérificateur général évalue les réponses du ministère et du contrôleur général aux recommandations du Comité et en fasse rapport.

4.53 Le ministère et le Bureau du contrôleur général (BCG) ont reçu les recommandations alors qu'ils étaient avancés dans la préparation de la Partie III de 1990-1991. Ils ont apporté certaines modifications et ont préparé des réponses à l'intention du Comité. Les réponses du ministère et du BCG figurent à la fin du présent chapitre.

Étendue

4.54 Tant le ministère de l'Agriculture que le BCG possèdent des systèmes et des contrôles qui, estiment-ils, leur permettent de s'assurer qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités respectives pour ce qui est de la production de documents exacts, clairs, cohérents et complets pour la Partie III du

Budget des dépenses. Nous avons recensé les systèmes et contrôles qui sont en place, au ministère comme au BCG, afin de répondre à la requête que le Comité nous a faite. Nous avons examiné les documents relatifs à l'utilisation de ces systèmes et contrôles en vue de la production de la Partie III de 1990-1991 du ministère de l'Agriculture. Nous avons effectué des sondages dans certains secteurs pour déterminer dans quelle mesure ces systèmes et contrôles ont fonctionné pour fournir la certitude raisonnable que la Partie III est exacte, claire, cohérente et complète.

4.55 Nous avons également fait des commentaires sur d'autres questions posées dans les lettres du ministère et du contrôleur général, par exemple, l'existence d'ajouts dans la Partie III de 1990-1991, dans la mesure où les résultats de notre examen des systèmes et contrôles ainsi que nos sondages de corroboration nous ont permis de le faire. Cependant, nous n'avons pas essayé d'évaluer la qualité globale de la Partie III de 1990-1991 du ministère de l'Agriculture, dans un sens absolu ou relatif. Par conséquent, il est peu approprié de tirer des conclusions sur la qualité globale de la Partie III de 1990-1991 en se fondant sur le présent rapport.

Mesures prises par le ministère

4.56 En général, on entreprend la préparation de la Partie III entre septembre et janvier, chaque année. Le ministère a indiqué que les recommandations du CCP, reçues à la fin d'octobre, sont arrivées au moment où le travail se faisait dans le cadre d'un processus très serré et les responsables n'ont pu y donner suite entièrement dans les délais fixés. Malgré cela, le ministère s'est engagé à poursuivre les améliorations.

4.57 Dans sa lettre de réponse au CCP, le ministère a mentionné au Comité trois mesures prises pour fournir l'assurance de la qualité :

- on a mis plus d'accent sur le contrôle de la qualité, à chaque étape de la préparation du document de la Partie III.
- l'information que renferme chaque ébauche du document a fait l'objet d'un examen minutieux au niveau des directions générales et de la gestion intégrée pour s'assurer qu'elle était exacte, claire, cohérente et complète;
- les déclarations de la haute direction sur la qualité et l'intégrité générales de la Partie III ont permis d'obtenir une certitude supplémentaire.

4.58 Le ministère de l'Agriculture est vaste, complexe et varié. Il réalise un grand nombre de programmes, qui, parfois, ne sont reliés les uns aux autres, que du point de vue de leur application à l'agriculture. Ces caractéristiques du ministère sont reflétées dans sa Partie III et sa préparation.

4.59 En raison des liens entre la Partie III, le Budget des dépenses principal et les procédés comptables du ministère, la préparation de la Partie III incombe essentiellement à l'agent financier supérieur (AFS). Celui-ci ou celle-ci est chargé de surveiller l'ensemble de la préparation de la Partie III et d'effectuer divers contrôles durant sa préparation et sa présentation. Cependant, en raison de la dimension et de la complexité du ministère, une grande partie de la préparation de la Partie III est effectuée dans les directions générales opérationnelles. Les cadres supérieurs des directions générales opérationnelles sont responsables des énoncés sur le rendement et sur les autres résultats dans la Partie III. Les directions générales préparent les sections du document qui se rapportent à leurs propres programmes, en tenant compte de l'orientation et des conseils fonctionnels qui émanent de l'AFS.

4.60 Étant donné que l'on a reçu les recommandations du CCP à la fin d'octobre, une grande partie de la documentation qui fournissait aux diverses directions générales une orientation et des conseils fonctionnels sur la préparation des sections de la Partie III avait déjà été envoyée. Nous nous attendions que, dès la réception des recommandations du CCP, la direction de l'AFS fasse savoir de façon explicite qu'elle avait pris connaissance des

préoccupations mentionnées par le CCP et qu'elle indique clairement aux directions générales les mesures à prendre, tant par celles-ci que par l'AFS, pour s'assurer que les préoccupations soulevées par le CCP soient solutionnées. Les chefs des directions générales ont pris connaissance officiellement des préoccupations du CCP, le 22 décembre 1989, soit tardivement; on leur demandait de prendre particulièrement en considération les préoccupations du CCP pour ce qui est de l'intégralité, de l'exactitude et de la clarté des documents, au moment de l'examen et de l'approbation des ébauches des directions générales. Selon le ministère, des conseils plus précis ont été dispensés à une direction générale : la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments. Nous n'avons trouvé aucune autre preuve que des mécanismes supplémentaires aient été mis en place au niveau de la gestion intégrée pour donner suite aux recommandations du CCP. Plusieurs des personnes des directions générales qui participaient à la préparation de la Partie III et que nous avons interviewées ont déclaré ne pas être au courant des préoccupations du CCP.

4.61 Il conviendrait de faire remarquer que la tendance au ministère et au Bureau du contrôleur général a toujours été orientée vers la production d'une Partie III qu'ils estiment exacte, claire, cohérente et complète tel que le conseille le Comité. Des preuves indiquent que le personnel du ministère et du BCG s'emploie à atteindre de tels objectifs.

Le rôle du BCG

4.62 Le BCG est chargé de fournir une orientation fonctionnelle aux ministères de diverses façons. Au niveau le plus général, il donne l'orientation dans son «Guide pour la préparation de la Partie III du Budget des dépenses» et par des lettres d'appel. La surveillance particulière à l'endroit des ministères, durant le processus, se fait sous forme d'un examen des principales ébauches de documents. Le BCG fournit une rétroaction régulière aux ministères sous forme d'un examen du document, en fonction des normes que renferme le Guide et il suggère des améliorations, en signalant, entre autres, les lacunes relevées par le Parlement et par le vérificateur général. Nous avons réuni amplement de preuves qui montrent que les choses se sont déroulées ainsi pour la Partie III de 1990-1991, tout comme au cours des années précédentes. Le BCG ne vérifie pas habituellement les méthodes qu'utilisent les ministères pour préparer la Partie III. Cependant, il a publié une méthode pour les aider à effectuer la vérification interne de la Partie III.

4.63 Dans sa réponse au CCP, le ministère :

- a mentionné les trois mesures prises pour fournir l'assurance de la qualité de sa Partie III, tel que mentionné au paragraphe 4.57;
- a indiqué les améliorations apportées jusqu'à maintenant;
- a reconnu le besoin de continuer d'améliorer le document de sa Partie III.

4.64 Dans sa lettre au CCP, le contrôleur général a déclaré qu'il avait examiné la réponse du ministère et qu'en général, il estimait que c'est là une réponse avec laquelle il peut être d'accord. Le contrôleur général a ajouté que le ministère avait reconnu le besoin de continuer d'améliorer son document ainsi que les méthodes utilisées pour le produire et qu'un examen «post-dépôt» serait effectué dans les mois à venir.

4.65 Nous avons constaté que le BCG avait travaillé avec le ministère pour l'aider à rédiger sa réponse au CCP et qu'un plan d'action avait été élaboré pour trouver une solution aux préoccupations du CCP. Notre examen des dossiers du BCG et les résultats des entretiens avec ses représentants confirment que si le BCG s'est dit d'accord avec les mesures prises aux fins de l'assurance de la qualité, c'est que le plan d'action du ministère était approprié. Le BCG n'a pas vérifié les mesures prises pour étayer son acçord. Cependant, la lettre du contrôleur général pourrait être comprise comme donnant la certitude générale, mais avec quelques

réserves, sur tous les aspects de la réponse du ministère. À la suite de notre vérification, nous avons relevé un certain nombre de préoccupations à l'égard des mesures prises par le ministère pour fournir l'assurance de la qualité, telles que mentionnées au premier alinéa du paragraphe 4.63. Dans les circonstances, la certitude donnée au CCP par le BCG dans sa lettre de réponse se devait d'être clairement nuancée d'une réserve pour signaler qu'elle ne visait qu'une partie de la réponse du ministère.

Mesures du ministère aux fins de l'assurance de la qualité

Examen minutieux des ébauches successives

4.66 Le ministère croit que l'examen des ébauches des directions générales par la direction de l'AFS constitue l'un des principaux moyens de contrôle de la préparation de la Partie III. Il a signalé qu'il a accordé beaucoup d'importance à ces examens, compte tenu, notamment, des préoccupations du CCP. À cette fin, il nous a fait savoir qu'il affecte d'importantes ressources à ce procédé. Selon le ministère, le personnel passe au crible le texte et les données financières pour s'assurer qu'ils sont exacts, clairs, complets et conformes aux Comptes publics, au Budget des dépenses principal, au Budget des dépenses supplémentaire, ainsi qu'à un grand nombre d'autres documents de l'administration fédérale et de documents internes. Ces examens visent également à s'assurer que les documents sont compréhensibles. Au cours de notre examen des dossiers du ministère, nous avons souvent relevé des preuves que le personnel de la Direction de l'AFS avait effectivement examiné les ébauches successives des sections de la Partie III soumises par les directions générales, et qu'il avait fait des commentaires à leur sujet.

Le contrôle des documents

4.67 Outre l'examen minutieux des ébauches successives, nous nous attendions à trouver d'autre types de mesures systématiques en réponse aux préoccupations du Comité. Plus particulièrement, nous nous attendions à ce que le ministère ait des procédés en place pour :

- vérifier tous les chiffres des activités des exercices précédents en les comparant aux Comptes publics, aux parties III des exercices précédents et, au besoin, à d'autres documents qui font autorité;
- vérifier que la version anglaise et la version française étaient identiques pour ce qui est du texte, des tableaux et des chiffres;
- effectuer une révision technique et une mise au point de la copie pour s'assurer que le texte était simple et clair;
- s'assurer que les chefs des directions générales appuyaient leurs déclarations sur le rendement sur des preuves appropriées et suffisantes.

4.68 **La vérification des chiffres.** Au cours d'entretiens avec le personnel du ministère, on nous a dit que tous les chiffres faisaient l'objet d'une «correction d'épreuve» rigoureuse en les comparant aux sources qui font autorité. On nous a signalé que, même si le travail était effectué, la plus grande partie de la documentation était détruite une fois le travail terminé, ce qui laissait peu de preuves dans les dossiers pour confirmer qu'il y avait eu «correction d'épreuve» tel que mentionné et que le travail avait fait l'objet d'une révision par des superviseurs. En effectuant nos sondages, nous avons relevé plusieurs incohérences et erreurs dans la Partie III. De plus, nous avons constaté quelques différences entre les montants de la Partie III de 1990-1991 et ceux des Comptes publics. Parmi les exemples d'anomalies qui auraient pu être relevées si l'on avait effectué une vérification plus approfondie de la Partie III, en regard d'autres sources qui font autorité, on peut citer la présentation des résultats d'exploitation de l'Office de stabilisation des prix agricoles et de l'Office des produits agricoles (OSPA et OPA). À la page 4-96 se trouve l'état des dépenses d'exploitation de l'OSPA. Comme on peut le constater d'après le rapport annuel de l'Office, cet état présente l'utilisation des crédits

parlementaires plutôt que les dépenses d'exploitation. On peut faire les mêmes commentaires pour les chiffres de l'OPA, à la page 4-98. À notre avis, les états financiers vérifiés présentés dans le rapport annuel de l'OPA présentent une information beaucoup plus significative, notamment sur l'état des dépenses d'exploitation, que l'information que l'on retrouve à la page 4-98 de la Partie III. De plus, plusieurs chiffres comparatifs sont erronés dans la présentation sur l'OPA.

4.69 Correction d'épreuve des versions anglaise et française pour assurer l'uniformité. Au cours de notre comparaison de la version française avec la version anglaise de la Partie III de 1990-1991, nous avons relevé plus de 80 erreurs, omissions ou incohérences. Au cours de nos entretiens avec les responsables, sur ces questions, on nous a dit que la traduction française avait été reçue tardivement et que, compte tenu du volume du travail, il n'avait pas été possible d'effectuer suffisamment de révision ni de comparaison des deux versions.

4.70 Révision technique et révision de la copie. La politique du ministère confie la responsabilité de la révision de la copie et de la clarté du texte aux directions générales. De plus, la révision technique est effectuée au niveau de la gestion intégrée. Cependant, les lacunes de la révision technique sont mises en évidence par le nombre d'erreurs que nous avons relevées au cours de notre examen des versions anglaise et française.

4.71 Examen critique et vérification des déclarations sur le rendement. Au ministère de l'Agriculture, les directions générales sont chargées de fournir de l'information sur le rendement qui soit vérifiable et suffisamment étayée. Cependant, nous n'avons trouvé dans les documents que nous avons examinés que peu d'information probante à l'effet que les déclarations sur le rendement dans la Partie III étaient étayées de preuves appropriées et suffisantes. Lorsque nous avons demandé quelles preuves étayent certaines déclarations de rendement, celles qui nous ont été fournies vers la fin de notre examen étaient incomplètes.

4.72 Dans deux cas, l'information probante qui nous a été fournie laissait supposer que les déclarations de rendement, telles que présentées, induisaient en erreur. Par exemple, à la page 4-65, on discute une contribution de 565 000 $ et on mentionne que : «Il ressort des études que chaque dollar ainsi investi en rapporte environ six...» Ce que l'on ne révèle pas, c'est qu'il s'agit d'une seule étude, effectuée aux États-Unis en 1966, et que le chiffre de six dollars n'est pas le chiffre indiqué dans l'étude originale. Un autre exemple se trouve à la page 3- 11. On présente un tableau dans le but de faire état du rendement du Programme de gestion et d'administration en fonction du total des dépenses de fonctionnement des programmes qu'il appuie. Même s'il est difficile de mesurer l'efficacité de ce Programme, à notre avis, l'information présentée ne constitue pas une mesure appropriée de l'efficacité. De plus, tel que relevé à la Partie III, d'importantes dépenses de gestion et d'administration dans d'autres secteurs du ministère ne sont pas incluses dans le tableau.

Autres questions relevées au cours de notre examen

Les résultats de l'évaluation des programmes

4.73 Outre la présentation d'indicateurs précis du rendement, le ministère présente également une sélection de constatations de ses études d'évaluation de programmes. Toutefois, nous craignons que certaines constatations ne soient pas présentées de façon équilibrée. Plus particulièrement, nous signalons deux sujets de préoccupation. Premièrement, dans certains cas, les constatations négatives qui découlent d'une évaluation - les constatations qui suggèrent le besoin de changer l'orientation du programme ou de modifier le programme - ne sont pas présentées de façon satisfaisante, ce qui donne une impression plus favorable du rendement du programme que ne le justifient les résultats de l'étude considérée dans son ensemble. Deuxièmement, des limitations de caractère méthodologique, qui ont de l'importance pour

évaluer à leur juste valeur certaines des constatations signalées, n'étaient pas mentionnées. Par exemple, le ministère résume l'évaluation du projet de la Rivière Saskatchewan-sud comme suit : «L'une des conclusions principales est que, sur la durée totale du projet (50 ans), les avantages directs devraient égaler les coûts.» Cependant, cet énoncé est fondé sur l'utilisation d'un taux d'actualisation de 5 p. 100 (qui, de l'avis du ministère, est la valeur la plus appropriée), et cela n'a pas été divulgué. Les lignes directrices du gouvernement sur l'analyse avantages-coûts recommande d'utiliser un taux d'actualisation collectif de 10 p. 100 ainsi qu'une analyse de sensibilité avec une fourchette de 5 et 15 p. 100 pour l'analyse des dépenses du gouvernement fédéral. L'utilisation d'un taux d'actualisation collectif de 10 p. 100 produit un résultat significativement différent. Quel que soit le bien-fondé de l'utilisation d'un taux d'actualisation de 5 p. 100, le taux d'actualisation employé aurait dû être divulgué dans la Partie III.

L'intégralité de la Partie III

4.74 La lettre du ministère au CCP décrit neuf modifications et ajouts apportés à ses Parties III de 1989-1990 et de 1990-1991. Ces modifications comprennent un nouveau programme et un nouvel organigramme, de nouveaux tableaux et graphiques et des tableaux de concordance pour aider à expliquer les modifications touchant l'organisation et les activités; ils contribuent à l'intégralité de l'information que renferme le document.

4.75 Bien que nous n'ayons pas examiné systématiquement le document en fonction d'un critère d'intégralité, nous avons relevé deux exemples de divulgation incomplète.

- On ne fait qu'une brève mention, dans la Partie III, de l'obligation législative concernant les paiements à verser à la Commission canadienne du blé (CCB) pour les déficits des comptes de mise en commun. Contrairement à l'observation qui se trouve à la page 1-5 de la Partie III, selon laquelle les déficits des comptes de mise en commun sont rares, cela n'a pas été le cas au cours des dernières années où d'importants paiements ont été effectués à même le Trésor. Plus de 208 millions de dollars ont été versés en 1986-1987 et plus de 113 millions l'ont été en 1987-1988. De plus, un déficit d'un compte de mise en commun, qui s'élevait à 33 millions de dollars en 1989-1990, a été payé en 1990-1991. Le ministère fait savoir que ce dernier montant sera divulgué dans la Partie III de 1991-1992.

- La présentation des programmes nationaux tripartites de stabilisation visant huit produits agricoles est limitée à deux brèves références aux pages 4-51 et 4-54 de la Partie III. À notre avis, cela est insuffisant pour un programme qui, au cours des quatre dernières années, a nécessité des contributions fédérales de plus de 230 millions de dollars et des paiements de stabilisation aux producteurs qui dépassaient les 800 millions de dollars.

Approbations finales de la haute direction

4.76 Un autre niveau de contrôle que le ministère a mentionné dans sa réponse au Comité est l'approbation finale donnée par les chefs des directions générales à la dernière ébauche pour leurs directions générales. Le ministère croit que l'approbation donnée par les chefs des directions générales représente un point de contrôle critique pour ce qui est de la qualité, de l'exactitude, de la clarté et de l'intégralité du document. Afin que les approbations finales soient vraiment efficaces, il faudrait que les chefs des directions générales attestent précisément d'aspects tels que l'exactitude, la cohérence et l'intégralité des documents et que ces attestations soient appuyées par des procédés précis appliqués par le personnel afin d'aider les chefs des directions générales à faire ces attestations.

4.77 L'orientation donnée aux chefs des directions générales, le 22 décembre 1989, leur demandait d'accorder une attention particulière aux préoccupations du CCP au cours de leur examen et de leur approbation de l'ébauche préliminaire. Nous avons constaté que l'approbation finale effective des documents

était de caractère général et, d'habitude, limitée à une déclaration à l'effet que l'ébauche était approuvée aux fins de diffusion.

Déclaration de l'agent financier supérieur

4.78 Une importante source quant à l'assurance de la qualité de la Partie III est la lettre de déclaration que l'AFS est tenu de produire à l'intention du BCG. Dans cette lettre, l'AFS doit faire six déclarations précises pour ce qui est de la qualité et de l'exactitude. Dans l'une de ces déclarations, l'AFS indique que : (traduction) «Les versions anglaise et française des documents ont fait l'objet d'une correction d'épreuve et ont été comparées pour ce qui est du texte, des références et des chiffres.» Même si le ministère souligne le fait que les références et les chiffres ont été contre-vérifiés, tel qu'il a été mentionné, les textes anglais et français ne l'ont pas été.

Modifications apportées à la Partie III de 1990-1991

4.79 À la deuxième page de la lettre au CCP, le ministère cite un certain nombre de modifications et d'ajouts particuliers qu'il a effectués à la Partie III de 1990-1991, qui, à son avis, représentent des améliorations qui vont dans le sens des recommandations du CCP. Les diverses modifications et ajouts mentionnés dans la lettre contribuent à renforcer l'intégralité de l'information dans la Partie III et nous avons confirmé qu'ils avaient bien été effectués.

Intégralité de l'information sur les résultats

4.80 Dans sa réponse au CCP, le ministère déclare qu'il doit donner plus d'information sur les résultats des programmes dans la Partie III. Nous sommes d'accord, tout comme le contrôleur général dans sa réponse au CCP. Des améliorations dans ce domaine aideraient encore plus le Parlement dans l'examen des programmes ministériels.

Conclusion

4.81 Tel que nous l'avons déjà mentionné, nous n'avons pas essayé d'évaluer la qualité globale de la Partie III du ministère de l'Agriculture. Par conséquent, il est peu approprié de tirer des conclusions sur la qualité globale de la Partie III de 1990-1991 en se fondant sur le présent rapport.

4.82 Nous avons examiné les systèmes et les pratiques que le ministère de l'Agriculture utilise pour obtenir un niveau de certitude raisonnable que sa Partie III est exacte, claire, cohérente et complète. Nous concluons qu'il existe des lacunes dans ces systèmes et pratiques, tel que le ministère les applique à l'heure actuelle, lesquelles lacunes sont préoccupantes tant pour nous que pour le ministère.

4.83 Le ministère devra améliorer les systèmes et pratiques qu'il utilise pour la préparation des parties III s'il veut avoir la certitude raisonnable que l'information que renferme la Partie III est exacte, claire, cohérente et complète. Nous constatons que le ministère a apporté un certain nombre de modifications à la Partie III de 1990-1991 et qu'il collabore étroitement avec le BCG. On nous informe, de plus, que des plans d'action sont en voie d'élaboration pour donner suite aux préoccupations du CCP et que leur mise en oeuvre est prévue pour les parties III de 1991-1992 et des années subséquentes.

L'Agence canadienne de développement international - 1988, chapitre 9

Contexte

4.84 Notre vérification de 1988 de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) avait mis en lumière un certain nombre de lacunes systématiques au chapitre de la préparation des contrats d'achat de produits et de services, de la gestion de l'information et du contrôle des contributions versées à des organismes bénévoles. Nous avions également examiné l'information fournie au Parlement, à la Partie III du Budget des dépenses. Nous avons

effectué un suivi des mesures prises par l'ACDI en réponse à nos observations et à nos recommandations, suivi qui a pris la forme de discussions avec la direction et d'un examen des documents qui nous ont été fournis sur les progrès accomplis depuis 1988. Ce suivi a été mené surtout de janvier à mars 1990.

4.85 En novembre 1989, le Conseil du Trésor a donné la permission à l'ACDI de modifier ses politiques et procédés en matière de marchés, modifications qui consistaient, entre autres, à lui déléguer un degré de pouvoir d'approuver des dépenses plus élevé et à améliorer la méthode de sélection des fournisseurs. Ces modifications sont dignes de mention. Toutefois, elles ne sont pas liées aux principales questions soulevées dans notre Rapport de 1988. Ces mesures visent à améliorer la qualité globale de la gestion des marchés qu'octroie l'ACDI.

Conclusion

4.86 Dans l'ensemble, la mise en application de nos recommandations se fait lente. Il y a toujours risque que les projets d'aide bilatérale ne permettent pas d'atteindre tous les objectifs de l'ACDI ou des pays bénéficiaires. Au moment de notre suivi, les plans visant à garantir que les travaux effectués à contrat répondent aux besoins établis dans le cadre des projets n'étaient pas prêts; les procédés de surveillance de la bonne exécution des contrats n'étaient pas au point, et les procédés permettant de s'assurer que les produits étaient achetés à un juste prix qui corresponde à leur valeur marchande ne s'étaient pas améliorés de façon notable. Qui plus est, on ne relève pas d'amélioration substantielle dans l'utilisation du Système d'information sur l'aide (SIAIDE) pour la gestion du programme d'aide bilatérale. L'ACDI avait pris des mesures pour améliorer la surveillance des organisations non gouvernementales à qui elle verse des fonds, mais il restait encore à mettre en place des mécanismes qui permettent une surveillance plus systématique qui tienne compte de la nature et du mode de fonctionnement des organisations. Par ailleurs, la Partie III du Budget des dépenses est maintenant plus facile à comprendre.

4.87 L'ACDI a indiqué que les progrès peuvent sembler lents, mais que la plupart des projets s'échelonnent sur plusieurs années et sont régis par des ententes contractuelles qui prévalaient avant que les modifications aient été apportées. Les nouvelles politiques, que l'on était en voie de mettre au point au moment de notre suivi, n'auront donc des effets que lorsque de nouveaux projets seront élaborés ou dans la mesure où il sera possible de modifier les projets en cours.

Observations

Les pratiques de passation des marchés demeurent déficientes

4.88 La définition des exigences et les énoncés des travaux. En 1988, nous avions fait remarquer qu'il était nécessaire que les contrats d'achat de produits ou de services satisfassent de façon systématique aux exigences des projets. Nous avions remarqué des cas - notamment le projet du barrage hydro-électrique en Chine, le projet de transport du charbon dans le sud de Sumatra et la phase III du Programme de développement de la culture du blé en Tanzanie - où les objectifs n'avaient pas été atteints pour des raisons liées à la gestion. Nous avions aussi signalé que les énoncés des travaux dans les marchés manquaient de précision, ne pouvaient permettre aux deux parties de comprendre de la même façon les travaux à effectuer ou ne permettaient pas d'évaluer l'avancement des travaux et l'exécution des contrats.

4.89 Des fonctionnaires de l'ACDI nous ont informés qu'ils avaient révisé le mode de passation des marchés afin de combler ces lacunes. Ils ont, entre autres, amélioré la définition des exigences et clarifié les énoncés de travaux. Dorénavant, des plans pour l'approvisionnement et les marchés doivent être formulés pour chaque projet bilatéral dont la valeur totale est supérieure à un million de dollars ou dont la complexité le justifie.

4.90 Nous n'avons pu, au cours de notre suivi, obtenir la certitude raisonnable que ces plans donnaient les résultats recherchés. Nos sondages ont révélé que les améliorations ainsi proposées n'avaient pas été incorporées à un nombre important de marchés signés après notre Rapport de 1988. Le rapprochement nécessaire entre les objectifs des projets et les exigences contractuelles pourrait probablement ne pas être fait pour un grand nombre de projets (la plupart en 1989-1990) à moins que la direction n'accorde plus d'importance à l'élaboration de plans suffisants pour se protéger contre le risque que les objectifs des projets de moins de un million de dollars ne soient pas atteints.

4.91 Pays bénéficiaire contractant. Nous avions fait observer, en 1988, que l'ACDI n'utilisait pas de critères pour déterminer qui du Canada ou du pays bénéficiaire devrait adjuger les contrats d'approvisionnement. Nous avons également constaté que la conformité des exigences contractuelles formulées par les pays bénéficiaires aux objectifs des projets n'était pas toujours vérifiée.

4.92 À cet égard, l'ACDI a maintenant élaboré des critères et directives qui entraient en vigueur en avril 1990. Toutefois, il est trop tôt pour savoir si elles donneront les résultats souhaités.

4.93 Établissement des prix. Nous indiquions, en 1988, que l'ACDI n'avait pas de procédés satisfaisants qui lui garantissent qu'elle paye les prix courants sur le marché et nous recommandions l'établissement de procédés pour garantir l'exactitude des déclarations de juste prix.

4.94 L'ACDI a reformulé sa déclaration uniformisée de juste prix pour y mentionner qu'elle peut faire l'objet de vérifications et que des mesures de recouvrement peuvent être prises pour tout montant qui se révèle supérieur au juste prix. Le Bureau des services de vérification devrait effectuer une étude en mars 1990 en vue de l'élaboration de procédés de vérification.

4.95 À notre avis, cette mesure ne suffit pas. Nous estimons que l'ACDI devrait songer à élaborer des méthodes d'un meilleur rapport coût-efficacité et à vérifier les prix avant de passer des marchés, non après l'octroi des marchés afin de réduire la possibilité que des fournisseurs de produits ou de services lui facturent des montants trop élevés, comme ce fut le cas, par exemple, pour un achat de potasse que nous avons relaté dans notre Rapport de 1988.

4.96 Contenu canadien. Nous avions déclaré en 1988 que l'ACDI n'avait pas de procédés appropriés pour garantir que les produits achetés avaient le contenu canadien exigé et nous lui avions recommandé d'instaurer des procédés qui permettent de garantir l'exactitude des certificats attestant le contenu canadien. L'ACDI nous a fait savoir que la Direction générale des politiques effectuerait des examens avant de formuler des politiques sur le contenu canadien, après avoir consulté le ministère des Approvisionnements et Services, et qu'elle établirait des procédés appropriés.

4.97 Administration des marchés. Nous avions fait savoir en 1988 que, souvent, les surveillants de l'exécution des marchés n'étaient embauchés ou affectés que lorsqu'une bonne partie des travaux prévus dans le contrat avait été menée à bien. Nous avions recommandé que des surveillants soient sur les lieux au moment approprié afin de fournir une base appropriée pour permettre l'évaluation continue des travaux effectués par le contractant. L'ACDI a indiqué qu'elle s'efforçait davantage de désigner tôt des surveillants qualifiés et qu'elle avait préparé une liste de contrôle pour les guider. Au moment de notre suivi, ces améliorations commençaient à peine à être appliquées.

Nécessité d'améliorer le système d'information sur l'aide

4.98 L'ACDI a créé un système informatisé d'information sur l'aide, appelé SIAIDE, au coût estimatif de 40 millions de dollars. Ce système a pour but de fournir les données nécessaires à la gestion et au contrôle

financiers ainsi qu'à la surveillance de l'exécution des projets. Nous avions signalé, en 1988, que l'ACDI ne faisait pas une utilisation optimale de la capacité du système de gérer les projets. Le système était difficile d'accès; la présentation des données laissait à désirer et, dans certaines directions générales, les agents de projets l'utilisaient rarement. Nous avions recommandé à l'ACDI de veiller à ce que les données non financières introduites dans le Système d'information sur l'aide soit exactes et à jour.

4.99 De nouveaux systèmes de soutien sont actuellement en cours d'élaboration. Ils devraient permettre aux gestionnaires de projets d'introduire des données directement dans le SIAIDE, dans le cours de leurs activités habituelles, ce qui améliorera l'exactitude et l'à-propos des données non financières. Depuis notre vérification, de nouveaux systèmes ont été mis à l'essai dans deux directions générales et un troisième système est élaboré pour le programme d'aide bilatérale. Tant que la mise en place de ces nouveaux systèmes ne sera pas terminée, l'accès au SIAIDE demeurera difficile pour la plupart des utilisateurs qui, par conséquent, continueront de dépendre d'autres systèmes et sources d'information.

Amélioration des pratiques de surveillance et de financement relevée par la Direction générale des programmes spéciaux

4.100 Nous avions indiqué, en 1988, que les méthodes qu'utilisait l'ACDI pour surveiller et contrôler ses contributions à des organisations et à des institutions non gouvernementales (ONG/ING) n'étaient pas adaptées à la nature et au mode de fonctionnement des organisations qui reçoivent des fonds de la Direction générale des programmes spéciaux. Nous avions aussi remarqué qu'un nombre croissant de contributions versées à certaines organisations avaient les caractéristiques de subventions et qu'il fallait de nouveaux mécanismes d'obligation de rendre compte. Nous avions recommandé à l'ACDI d'élaborer et d'appliquer une méthode plus systématique pour rendre compte des dépenses de la Direction générale des programmes spéciaux.

4.101 L'ACDI a pris des mesures pour améliorer ses méthodes de surveillance, mais il est trop tôt pour déterminer si elles sont efficaces. Par exemple, en mai 1990, la Direction générale des programmes spéciaux a introduit l'usage d'un formulaire de rapport d'évaluation des projets pour permettre le regroupement des principales données recueillies sur les lieux des projets et pour faciliter l'évaluation de ses programmes. Les évaluations des organisations non gouvernementales comportent maintenant de l'information sur leur rendement antérieur. En outre, quatre organisations qui disposent, selon l'ACDI, de procédés de contrôle et de compte rendu satisfaisants recevront des subventions plutôt que des contributions en 1990.

4.102 Il reste encore à la Direction générale des programmes spéciaux à suivre notre recommandation voulant qu'elle exerce une surveillance plus systématique qui tienne compte de la nature et du mode de fonctionnement des organisations bénéficiaires. Cette façon de procéder viserait surtout les aspects les plus importants de la réalisation des programmes afin de minimiser la possibilité que les bénéficiaires dépensent l'argent reçu de l'ACDI à des fins autres que celles prévues ou d'une façon qui ne soit pas compatible avec les exigences de l'ACDI.

Amélioration de l'information destinée au Parlement

4.103 En 1988, nous avions recommandé à l'ACDI de simplifier davantage la présentation de l'information à la Partie III du Budget des dépenses et de réduire l'emploi de jargon et d'explications complexes et de veiller à ce qu'il y ait un lien entre ses données sur le rendement et les activités des programmes. L'ACDI a fait des progrès à ce chapitre. La présentation de l'information est en effet plus simple, plus claire et facilite la compréhension.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - 1988, chapitre 14

Contexte

4.104 Notre rapport de vérification de 1988 qui portait sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien présentait nos observations sur le programme d'aide à l'éducation postsecondaire, sur les programmes de développement social et sur les modalités de financement des services offerts aux bandes indiennes.

Conclusion

4.105 Le ministère a pris des mesures afin de donner suite à l'ensemble de nos recommandations, sauf celle qui avait trait à son mandat législatif. On progresse, mais on ne s'est pas penché sur tous les problèmes qui nous préoccupaient. Un suivi sera effectué en 1991 et en 1992, une fois mis en place les nouveaux systèmes, afin d'évaluer l'évolution de la situation.

Observations

L'obtention d'un mandat législatif

4.106 Nous avions recommandé qu'un mandat législatif clair et précis soit obtenu en ce qui a trait au financement et à la prestation des services aux Indiens, dans les domaines de l'aide à l'éducation postsecondaire et du développement social. Le ministère, à la suite d'entretiens avec des représentants du ministère de la Justice et du Conseil du Trésor, a décidé qu'il valait mieux remettre à plus tard la recherche de ce mandat.

4.107 Le ministère a également suivi notre recommandation au sujet de l'élaboration d'une nouvelle politique au chapitre de l'aide à l'éducation postsecondaire et, dans une certaine mesure, du développement social. Voici quelques précisions sur ces questions dans les paragraphes qui suivent.

Aide à l'éducation postsecondaire

4.108 Nous avions recommandé au ministère d'assurer une uniformité dans la réalisation du programme d'aide à l'éducation postsecondaire et de fournir une information de base pertinente sur le programme. Le ministère a mis en place, pour l'année scolaire 1989-1990, le Programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire pour lequel il a établi de façon claire les rôles et les responsabilités ainsi qu'un mécanisme de prestation uniforme d'aide à l'éducation postsecondaire.

4.109 Le ministère est en voie de donner suite à notre recommandation qui lui demandait de fournir à ses fonctionnaires une information sur les programmes qui soit à jour, exacte et pertinente.

Développement social

4.110 Nous avions recommandé au ministère d'élaborer des énoncés de politique complets pour chacun des trois grands programmes de développement social. Il a établi une politique d'aide sociale; il est en voie d'élaborer une politique de l'aide à l'enfance et de soutien familial et il réalise présentement une étude de la politique à établir pour les soins aux adultes.

4.111 Le ministère donne suite à notre recommandation de tenir à jour des données fondamentales sur les programmes. Il travaille à l'heure actuelle à l'élaboration de systèmes d'information sur le programme d'aide sociale et sur celui de l'aide à l'enfance et de soutien familial.

4.112 Le ministère est également en voie de réviser les lignes directrices qui régissent l'examen de la prestation des services sur place d'aide sociale, d'aide à l'enfance et de soutien familial afin d'assurer leur conformité aux directives et à la procédure établie.

Modalités de financement offertes aux bandes indiennes

4.113 Pour donner suite à nos recommandations, le ministère a élaboré un nouveau mécanisme de financement (les paiements de transfert souples) et a révisé les modes optionnels de financement, cherchant ainsi à supprimer les obstacles à une saine gestion et à se doter du mécanisme de financement le plus approprié.

4.114 Nous avions également recommandé de rehausser les exigences en ce qui a trait à la compétence et à la formation des agents en gestion de financement, lesquels doivent voir à l'application des modalités de financement. Le ministère réexamine présentement son programme de formation ainsi que la description des fonctions des agents en gestion de financement afin d'établir un énoncé cohérent des qualités requises.

4.115 Nous avions également recommandé au ministère de chercher à obtenir un mandat législatif clair et précis en ce qui a trait aux modes optionnels de financement. Nous effectuerons, en 1991, un suivi afin d'évaluer les progrès accomplis à ce chapitre.

Le ministère de la Défense nationale - 1988, chapitre 15

Contexte

4.116 De 1984 à 1988, nous avons formulé 61 recommandations qui portaient sur un vaste éventail de systèmes et de domaines de responsabilité, au sein du MDN. Le Comité des comptes publics en a également présenté huit autres. Le MDN a facilité notre suivi des mesures qu'il a prises à la suite de nos recommandations en nous remettant des rapports semestriels sur les progrès réalisés.

4.117 Le présent rapport porte sur les recommandations que nous avions formulées au chapitre 15 de notre Rapport de 1988, qui traitait de trois grands secteurs : les trois éléments du système d'appui matériel (approvisionnements de combat, entretien, et assurance de la qualité); l'information destinée au Parlement, y compris l'indication du potentiel des Forces, des ressources requises et du rendement passé; les recettes, pour lesquelles nous avons vérifié le respect des politiques et des lignes directrices.

Conclusion

4.118 Le MDN a donné suite à certaines recommandations et est en voie de donner suite aux autres. Les principales initiatives ont un caractère à long terme et leur réalisation devrait permettre de répondre à plusieurs de nos observations. Le MDN a agi rondement, pour ce qui est des questions liées aux munitions, aux fournitures médicales et à l'assurance de la qualité. L'apport de mesures correctives s'est fait plus lentement en ce qui a trait aux secteurs de l'entretien, du coût du maintien des stocks, de l'information destinée au Parlement et du recouvrement des recettes.

Principales recommandations et progrès accomplis à ce jour

Appui matériel

Approvisionnements de combat

4.119 En 1988, nous avons axé notre examen des approvisionnements de combat sur les munitions et sur les fournitures médicales. Nous avons relevé, dans notre suivi, le fait qu'il y avait eu une réponse prompte à nos recommandations.

4.120 **Munitions.** Nous avions signalé que la capacité de production requise pour appuyer le Programme d'approvisionnement en munitions n'avait pas encore été précisée, ce qui empêche le MDN d'établir les plans qui lui permettraient de réaliser l'objectif stratégique du Programme, soit l'autosuffisance canadienne. Nous avions également indiqué que le prix des munitions fabriquées au Canada était de 30 p. 100 supérieur aux prix les plus bas demandés par d'autres fournisseurs des

pays membres de l'OTAN et que le MDN possédait de forts surplus de stocks de munitions d'instruction.

4.121 Une étude interministérielle du Programme d'approvisionnement susmentionné est un cours. Elle vise à recommander une stratégie relative à l'achat, pour les Forces canadiennes, des munitions à utiliser en temps de paix et en temps de guerre. Le MDN a également pris des mesures qui lui permettront de réduire certains de ses surplus de munitions et il élabore une méthode améliorée de calcul des quantités de munitions qu'il lui faut acheter.

4.122 Fournitures médicales. Le MDN a mis de l'avant divers projets visant à rendre le présent réseau utilisable en temps de guerre et il a pris diverses mesures visant à accroître l'efficience de son réseau d'approvisionnement en fournitures médicales, notamment l'utilisation accrue du mode des livraisons directes, des fournisseurs aux utilisateurs.

L'entretien

4.123 Stocks d'articles réparables. Nous avions indiqué à l'époque qu'il existait un excédent d'articles réparables, en temps de paix, qui se chiffrait à 250 millions de dollars. Nous recommandions au MDN de mieux préciser ses besoins en ce qui a trait aux articles réparables, de réviser les niveaux de ses stocks en fonction de ses besoins, d'aliéner les articles inutilisables et de faire l'étude des coûts et des avantages que pourraient présenter d'autres moyens d'optimisation des stocks à conserver. La politique du MDN qui régit le stockage des pièces de rechange tient compte à la fois des stocks de sécurité nécessaires en temps de paix et des stocks requis en temps de guerre. Cette façon de faire empêche d'exercer un contrôle minutieux des stocks de sécurité, dont le niveau devrait toujours être maintenu au strict minimum. Dans le cas des stocks à utiliser en temps de guerre, d'autre part, il faut les garder au niveau maximal autorisé, en tenant compte des crédits accordés.

4.124 La principale mesure prise par le MDN pour améliorer sa gestion est son projet de modernisation du Système d'approvisionnement des Forces armées canadiennes (SAFC), lequel devrait être mené à terme en 1997. Le MDN a également pris d'autres dispositions, notamment revoir le niveau de plusieurs articles en stocks, et plus particulièrement celui des articles réparables. Au cours de l'année dernière, le MDN a fait un relevé d'articles dont il pouvait se défaire. Leur valeur se chiffrait à 45 millions de dollars. L'aliénation de quelque 30 000 articles se poursuivra au cours des deux prochaines années et le MDN fera l'examen d'un échantillon prélevé au hasard afin de surveiller les progrès réalisés.

4.125 Vu que le MDN apporte présentement des modifications importantes à sa politique de défense et à la planification de la structure des Forces, il ne s'est pas encore attaqué à la question du niveau à fixer pour les stocks d'articles réparables requis en temps de guerre.

4.126 Garanties qui couvrent la réparation des articles. Nous avons également examiné la gestion des garanties qui couvrent les articles réparés dans les ateliers des entrepreneurs. Comme suite à notre recommandation qui lui demandait d'évaluer les coûts et les avantages de solutions autres que les garanties, le MDN a entrepris la rédaction d'un document militaire qui présente des recommandations précises quant à l'orientation à prendre.

4.127 Gestion des systèmes d'armes (GSA). Il est question ici de la gestion des éléments, en fonction de la capacité de l'ensemble des systèmes de répondre aux besoins opérationnels, et du maintien à un niveau minimal des coûts pour le cycle de vie. Dans notre vérification de 1988, nous soulignions l'importance que le nouveau système d'approvisionnement puisse être adapté à tout concept d'entretien que l'on pourrait juger bon d'adopter en fin de compte. Le projet de modernisation du SAFC devrait être en mesure de faire le lien avec l'utilisation des techniques de GSA si à la suite de l'étude pilote en cours, cette approche devrait être adoptée.

L'assurance de la qualité

4.128 Nous recommandions au ministère de procéder à une réévaluation de tous ses entrepreneurs, en fonction des normes de l'OTAN, et d'améliorer son système d'information. Le MDN a terminé ses travaux de réévaluation et il attend l'approbation de la part du Conseil du Trésor de son projet de système intégré de gestion de l'assurance de la qualité.

Le coût du maintien des stocks

4.129 Nous avions suggéré au ministère d'améliorer sa gestion des stocks, c'est-à-dire de faire l'achat des quantités requises et d'éliminer les excédents inutilisables d'articles en stock. Le maintien de stocks excédentaires entraîne des coûts supplémentaires. Le MDN a accepté notre recommandation qui lui demandait de déterminer, en collaboration avec le Bureau du contrôleur général (BCG) et avec le Conseil du Trésor (CT), les facteurs de «coût de détention» des divers types de stocks et que l'on en tienne compte dans le cadre du programme de modernisation du SAFC.

4.130 En plus des mesures susmentionnées qui ont pour but d'améliorer la gestion d'ensemble des stocks, le MDN rédige une directive destinée aux gestionnaires de l'approvisionnement dans laquelle l'on tient compte des facteurs qui contribuent aux coûts de détention pour certaines décisions qui portent sur les achats. Il a également fait des recherches sur les fondements théoriques et sur la faisabilité d'utiliser le concept de coût de détention des stocks dans le cadre du programme de modernisation du SAFC. Bien qu'une première réunion avec des représentants du BCG et du CT ait établi un protocole d'entente pour l'étude de cette question, il n'y a pas eu d'autre réunion. Le MDN juge maintenant qu'il n'est pas nécessaire de déterminer les facteurs de coût de détention, dans le cadre de son programme de modernisation du SAFC. Il est présentement à la recherche de méthodes qui pourraient lui assurer un approvisionnement à meilleur prix et une gestion appropriée des stocks sans avoir à tenir compte explicitement des facteurs de coût de détention.

L'Information destinée au Parlement

4.131 Nous indiquions dans notre Rapport de 1988, en tenant compte des observations faites dans les rapports que nous avons produits depuis 1982, que la Partie III du Budget des dépenses du MDN ne fournissait pas d'information qui puisse aider les députés à évaluer le rendement du ministère. Nous faisions remarquer que cette information était souhaitable et utile et qu'il est possible de la fournir sans compromettre la sécurité nationale. Le BCG a également demandé au MDN de lui fournir ce genre d'information.

4.132 Bien que le ministère soit toujours d'accord avec l'essentiel de notre recommandation, il y a eu peu de progrès en ce qui a trait à l'élaboration d'une méthode de communication, dans le Budget des dépenses, d'information non confidentielle sur l'efficacité du ministère. Le MDN est en voie de prendre des mesures afin d'en arriver, en collaboration avec le BCG, à préciser le genre d'information qu'il pourrait ainsi fournir et à établir un calendrier de travail.

Les recettes

4.133 Nous avions recommandé que la politique et le décret visant le recouvrement par le MDN, auprès des provinces, des coûts de l'aide humanitaire fournie ou de ses interventions en cas de sinistre, soient précisés et qu'il y ait recouvrement ou radiation des sommes non remboursées. Au moment où nous avons effectué notre suivi, le ministère n'avait fait aucun progrès dans ce secteur, mais il a depuis demandé que l'on procède à une étude interne de cette question.

Le ministère du Revenu national, Impôt - Le recouvrement de l'impôt - 1988, chapitre 17

Contexte

4.134 Dans notre Rapport de 1988, nous avons présenté, dans le chapitre sur le recouvrement de l'impôt, des recommandations sur les points suivants :

- la gestion et le contrôle des recouvrements;
- l'intérêt exigé sur les impôts impayés;
- l'information destinée au Parlement.

4.135 Nos constatations qui découlent du suivi reposent sur l'examen de la façon dont le ministère dit avoir donné suite à nos recommandations et sur l'examen de la documentation à l'appui. Nous avons également effectué un nombre limité d'entrevues auprès des gestionnaires de l'activité «recouvrement», dans quelques bureaux de district.

Conclusion

4.136 Dans certains cas, le ministère a dûment donné suite à nos recommandations. Par contre, pour d'autres recommandations, tout n'a pas encore été fait, mais il y a progrès. Pour ce qui est de la suite à donner au reste des recommandations, le ministère en est encore au stade de la planification.

Étendue

4.137 Nous n'avons pas, dans le cadre de notre suivi, tenté d'évaluer quel succès le ministère a obtenu dans ses efforts. Nous ferons un autre suivi en 1992. Le ministère estime qu'il aura alors réussi à donner suite à toutes nos recommandations. Voici donc quelques précisions complémentaires sur ces questions.

Observations

La gestion et le contrôle des recouvrements

4.138 Dans notre Rapport de 1988, notre chapitre indiquait que le taux de recouvrement de l'impôt, mesuré en dollars recouvrés par heure de travail, avait diminué de 18 p. 100 au cours d'une période de cinq ans, soit de 1982-1983 à 1986-1987. Selon les données du ministère, la productivité à ce chapitre a augmenté chaque année depuis 1986-1987. En 1987-1988, le taux de recouvrement dépassait légèrement celui de 1982-1983, et en 1989-1990, la moyenne des recouvrements atteignait 1 370 dollars par heure de travail. Cela représentait une amélioration d'environ 75 p. 100, par comparaison à 1986-1987.

4.139 Nous nous sommes interrogés, dans notre Rapport, sur la capacité du ministère à gérer les comptes pour lesquels sont prévues des mesures de recouvrement. Revenu national, Impôt a pris diverses mesures positives afin d'améliorer la gestion et le contrôle des opérations de recouvrement. Il a notamment mis au point un modèle qui permet d'établir de façon plus scientifique une estimation des nouveaux comptes avec arriérés d'impôt, révisé le déroulement des opérations de recouvrement et mis au point le Système automatisé pour les recouvrements et les retenues à la source (SARRS). Ce système est le produit de la mise au point du Système automatisé de recouvrement qui était à l'essai lorsque nous avons effectué notre vérification de 1988 et dont nous avons parlé dans notre Rapport. Le ministère travaille à d'autres améliorations aux systèmes et aux techniques d'information de gestion, notamment une banque de statistiques sur les recouvrements accessible en direct qu'il prévoit mettre en place dès le mois d'avril 1992.

4.140 Compte tenu du grand volume de comptes qui appelle des mesures de recouvrement, il est important que les agents de recouvrement centrent leur attention sur les comptes qui présentent les risques de défaut de paiement les plus grands. Nous indiquions, dans notre rapport, que le prototype du système de recouvrement que le ministère était

à mettre au point renfermait un module d'évaluation du risque relatif présenté par chaque compte. Nous avions alors recommandé au ministère d'évaluer l'efficacité de ce module, une fois le système complètement mis en application. Au cours de notre suivi, nous avons appris que le ministère entendait évaluer le module d'estimation du profil des risques une fois terminée, en 1991, la mise en application du SARRS. Le ministère veut également améliorer ce module en le dotant de la capacité d'établir des indices de perceptibilité.

4.141 Nous avions noté, dans notre rapport, que l'administration centrale exerçait des contrôles peu fréquents sur les activités de recouvrement et nous avions alors indiqué que des contrôles plus réguliers aideraient à accroître la qualité et le succès des activités de recouvrement. Nous avons constaté, au cours de notre suivi, que l'administration centrale avait rédigé une ébauche de la politique et des procédés à utiliser pour le contrôle des activités de recouvrement. Le ministère est à revoir ce texte. L'utilisation de cette politique et de ces procédés devraient être en vigueur sous peu.

4.142 Au cours de notre vérification, nous avions remarqué que le ministère n'avait pas de banque de données facilement accessible sur les radiations de comptes, ce qui lui serait utile pour analyser les données en vue de la planification et des opérations. On nous a laissé savoir, au cours de notre suivi, que le ministère étudiera la possibilité d'améliorer l'accès aux données sur les radiations, dans le cadre des améliorations apportées au SARRS et de la mise au point du système de consultation en direct de données statistiques sur les recouvrements.

L'intérêt exigé sur les impôts impayés

4.143 Dans notre Rapport, nous avions constaté que les taux d'intérêt exigés par le ministère sur les paiements d'impôt tardifs ou insuffisants étaient systématiquement inférieurs à certains autres taux d'intérêt exigés dans le secteur public et le secteur privé. Nous craignions que ces taux n'encouragent les contribuables à payer leurs autres dettes avant leurs impôts. Depuis lors, une loi a modifié le mode de détermination du taux d'intérêt exigé sur les arriérés d'impôt. Auparavant, le taux était fixé tous les trois mois en fonction du rendement hebdomadaire moyen des bons du Trésor à trois mois. En vertu de la nouvelle loi, le taux, calculé de la même manière, est majoré de 2 p. 100.

L'information destinée au Parlement

4.144 Nous avions critiqué, dans notre rapport, la façon dont l'information sur l'impôt à recouvrer, au titre des crédits d'impôt pour la recherche scientifique (CIRS), avait été présentée dans la Partie III du Budget des dépenses et dans les Comptes publics. L'information fournie au Parlement dans ces deux documents a été améliorée depuis. Cependant, nous avons relevé une différence entre l'information présentée dans la Partie III et celle qui est présentée dans les Comptes publics, pour l'exercice 1988-1989. L'information qui est présentée dans le volume II des Comptes publics comprend le montant des comptes CIRS irrécouvrables et radiés, mais elle n'indique pas le montant à recouvrer au titre des CIRS. La Partie III présente ces deux catégories de données.

Procédure de déclaration des actes présumés de fraude - 1988, chapitre 19

Contexte

4.145 Nous avons effectué cette année un suivi des constatations et des recommandations que nous avions présentées, dans un chapitre de notre Rapport annuel de 1988, sur la procédure qui sert à divulguer les cas présumés de fraudes. Notre vérification, en 1988, faisait suite à des travaux dont nous avions présenté les conclusions au président du Conseil du Trésor, en 1985, et au Parlement en 1987.

4.146 Le Conseil du Trésor a publié, en 1987, une politique qui exige de déclarer les

fraudes et autres actes présumés illégaux à la GRC, au sous-solliciteur général et au Conseil du Trésor et de signaler les cas avérés au parlement. Nous faisions remarquer, en 1988, que les six ministères qui avaient fait l'objet d'un examen n'avaient pas, pour la plupart, mis en application cette politique. Nous signalions, entre autres, les faits suivants :

- il n'y avait pas eu création de centres indépendants qui puissent recevoir et traiter les rapports qui déclarent les cas présumés de fraude et d'autres actes illégaux;
- les fonctionnaires n'avaient pas reçu toute l'information requise sur l'obligation de déclarer les actes présumés illégaux, sur la manière de le faire et sur les personnes ou les organismes avec qui il fallait communiquer;
- dans certains cas, des ministères n'avaient pas divulgué des actes présumés illégaux ou avaient attendu longtemps avant de le faire;
- il y avait absence de mesures suffisantes pour assurer l'anonymat des personnes qui font les divulgations et l'anonymat des personnes présumées coupables.

4.147 Nous avions recommandé que les ministères mettent immédiatement en application la procédure de divulgation imposée par le Conseil du Trésor, que tous les dossiers constitués par la suite soient assujettis aux mêmes conditions juridiques que les dossiers semblables que conserve la GRC et que s'y appliquent les mêmes règles de protection pour assurer leur caractère confidentiel.

4.148 Pour faire suite à cet examen, nous avons, cette année, demandé au Bureau du contrôleur général un rapport sur la suite donnée par le gouvernement à nos recommandations, y compris l'élaboration de politiques précisant la manière d'intervenir et de mettre au courant les organismes du gouvernement et le Parlement lorsque des fraudes ou d'autres actes illégaux entraînent la perte de biens publics. (Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous avait avisés qu'il y aurait publication des politiques sur les biens publics, au plus tard en novembre 1987.)

Réponse du gouvernement

4.149 Le Bureau du contrôleur général nous indique que la GRC et le BCG lui-même, depuis la publication de notre Rapport de 1988, ont pris des mesures pour expliquer aux ministères la politique du gouvernement qui requiert la déclaration aux ministères des fraudes présumées. La GRC a indiqué au BCG qu'elle ne possédait pas de renseignements chiffrés sur la question, mais qu'elle avait observé un respect croissant de l'obligation de lui signaler les actes présumés illégaux commis au préjudice de l'État. Le BCG fait également remarquer que l'on a demandé aux groupes de vérification interne des ministères de prévoir, au cours de leurs vérifications, un examen de la façon dont ils respectent cette politique.

4.150 Le BCG, de plus, a indiqué qu'il était à élaborer des précisions sur cette politique et que leur publication ne saurait tarder. Ces éclaircissements porteront sur la question de la confidentialité (protection de l'anonymat des accusés et des accusateurs et confidentialité des dossiers conservés) ainsi que sur les craintes manifestées par les ministères de voir cette politique appliquée inexorablement à des incidents mineurs qui se produisent en milieu de travail.

4.151 Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) nous a communiqué ses réactions quant au signalement des pertes de biens publics attribuables à des actes présumés illégaux. Le SCT a indiqué que sa politique de gestion du matériel, sa politique de gestion des risques et son Guide de la vérification de la gestion du matériel exigent des ministères qu'ils assurent la protection du matériel, qu'ils signalent les pertes et qu'ils enquêtent sur ces dernières. Le SCT, notamment, exige que l'on signale aux organismes d'application de la loi concernés les pertes de matériel supérieures à mille dollars et imputables à des actes présumés illégaux. Le BCG a confirmé que sa politique qui porte sur les pertes de fonds exige également que soient signalées aux organismes d'application de la loi

compétents ces types de pertes attribuables à des actes présumés illégaux.

Conclusion

4.152 Le SCT et le BCG, à notre avis, ont instauré des politiques administratives satisfaisantes en ce qui a trait à la déclaration aux organismes d'application de la loi, notamment à la GRC, des pertes imputables à des activités présumées illégales. Les organismes centraux ont également pris des mesures constructives - ils se sont efforcés de faire comprendre la politique sur la déclaration des fraudes présumées; ils ont imposé la déclaration, aux organismes d'application de la loi, des pertes de biens d'une valeur supérieure à 1 000 $, attribuables à des activités présumées illégales; ils ont demandé d'inclure dans les travaux de vérification interne des ministères une évaluation du respect de ces politiques.

4.153 Nous nous soucions cependant de savoir si les ministères ont pris les mesures qui s'imposent pour assurer la mise en application de ces politiques. Nous nous proposons, dans les années qui viennent, d'effectuer des examens de corroboration du respect de ces politiques. Nous examinerons également certaines dépenses.

Subventions et contributions provenant de sources multiples - 1988, chapitre 19

Contexte

4.154 En 1988, nous avons cherché à déterminer s'il existait un risque important que des projets puissent recevoir des fonds provenant de plus d'un programme de l'État, sans que les autres ministères donateurs le sachent. Nous nous sommes concentrés sur les programmes destinés à aider des entreprises commerciales, par exemple ceux que financent le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et le Conseil national de recherches (CNR). Nous avons constaté que relativement peu d'entreprises avaient reçu des contributions provenant de plus d'un ministère, pour le même projet ou pour des projets étroitement liés. Le cas échéant, il s'agissait notamment de projets de recherche-développement. Nous avons conclu que la communication entre les ministères sur les détails des projets de recherche-développement était insuffisante et présentait un risque de financement en double.

Conclusion

4.155 Il existe maintenant un réseau plus solide de comités mixtes du Conseil national de recherches et du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. Ces comités veillent à ce que ISTC et le CNR soient au courant des entreprises et des projets auxquels ils accordent individuellement des fonds. Tant ISTC que le CNR exigent que les candidats révèlent leurs autres sources de financement. Pour ce qui est des projets qui présentent un risque déterminé de financement en double, nous avons été informés que les détails des demandes de remboursement des coûts font dorénavant l'objet d'un examen de la part des deux ministères. De telles mesures devraient réduire la possibilité de financement en double. Dans le cadre de notre vérification régulière, lorsque nous effectuerons la vérification des projets financés par ISTC et par le CNR, nous examinerons le degré d'efficacité des mesures susmentionnées.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social - 1987, chapitre 12

Contexte

4.156 Dans notre Rapport de 1987, nous avions fait état des résultats de la vérification des principaux programmes de santé et de ceux de l'examen de la gestion et du contrôle financiers, vérification effectuée parallèlement

dans le cadre d'une étude à l'échelle de l'administration fédérale présentée également dans le Rapport. Les programmes de santé que nous avions examinés étaient gérés par la Direction générale de la protection de la santé, la Direction générale des services de santé, la Direction générale des services et de la promotion de la santé et par la Direction de Condition physique Canada.

Conclusion

4.157 Au cours des trois dernières années, le ministère a apporté de nombreuses améliorations aux systèmes de gestion individuels des directions générales et des programmes. Nous ne sommes toujours pas rassurés sur la qualité et l'étendue de l'information touchant les finances et les programmes aux fins de l'obligation de rendre compte.

Observations

4.158 Notre suivi a porté essentiellement sur les faits saillants du Quinzième rapport présenté par le Comité des comptes publics à la Chambre des communes, en 1988. Nos observations suivent sur les mesures prises par la direction dans les principaux secteurs.

Réglementation des médicaments

4.159 En 1987, nous avons constaté que dans les trois domaines régis par la *Loi sur les aliments et les drogues* : aliments, drogues et instruments médicaux, l'examen et l'approbation des présentations de nouveaux produits connaissaient de graves retards ainsi qu'un arriéré de travail et que les exigences concernant les délais réglementaires prévus pour le traitement des présentations n'étaient pas respectés. Les initiatives que prenait la direction pour réduire les délais dans le secteur des médicaments n'étaient pas très fructueuses; en fait, retards et accumulation de travail augmentaient à un rythme inquiétant. Le ministère a tenu compte de nos préoccupations et de nos recommandations ainsi que de celles du rapport de 1987 du Comité Stein, et il a beaucoup modifié le processus de présentation des médicaments.

4.160 Les arriérés dans ce domaine ne comprennent actuellement que les présentations dont le délai de traitement attribuable au ministère seulement dépasse 180 jours. En raison, en partie, de cette modification de la définition du délai de traitement, l'arriéré actuel qui est de 300 présentations est bien moins élevé qu'il y a trois ans. Des ressources supplémentaires ont été affectées en 1988 au traitement des présentations, et des progrès notables ont été accomplis depuis. L'objectif est de supprimer l'arriéré d'ici à juin 1991.

4.161 Le ministère continue de consigner le temps écoulé entre la réception d'une présentation et la délivrance d'un avis de conformité. À notre avis, cela demeure un indicateur important de l'efficience de l'ensemble du processus et il faudrait le maintenir. Nous avons constaté qu'un système centralisé de suivi et d'information de gestion sur les présentations a été mis au point et devrait être entièrement opérationnel en septembre 1990 au plus tard.

4.162 Les généralistes peuvent se procurer, pour prescrire à des patients particuliers, de nouveaux médicaments qui ne sont pas encore approuvés au Canada, lorsque des produits disponibles ne suffisent pas ou sont inacceptables. Le nombre de mises en circulation individuelles de ces médicaments en cas d'urgence demeure élevé, se situant à environ 10 000 par année, les drogues expérimentales pour le SIDA étant actuellement un élément important. Les modalités d'autorisation des médicaments mis en circulation en cas d'urgence ont été améliorées, mais, en raison d'autres priorités, le ministère ne s'est pas concentré sur l'amélioration du système de surveillance et de rapport des résultats obtenus avec ces médicaments.

4.163 En 1987, le ministère ne disposait pas d'un système approprié pour surveiller les effets nocifs possibles des médicaments dont il avait approuvé la commercialisation au Canada. Nous avons signalé que certains Canadiens

pouvaient ainsi être exposés à des risques inutiles. La collecte d'information sur les réactions fâcheuses aux médicaments a maintenant été consolidée au sein de la Direction des médicaments, mais jusqu'à maintenant, le mode de rapport a peu évolué. Une proposition en vue d'un programme national de surveillance des produits pharmaceutiques après leur commercialisation a été élaborée en janvier 1990. Un système de réévaluation périodique des produits pharmaceutiques commercialisés est préconisé, y compris de nouvelles modalités pour la déclaration des effets nocifs des médicaments. Au moment de notre suivi, des entretiens étaient en cours avec les participants au programme.

Services de santé des Indiens et des populations du Nord

4.164 Des services de santé sont assurés aux Indiens inscrits et à tous les résidents du Yukon. En 1987, nous avons constaté de graves lacunes dans la planification, l'évaluation et les systèmes d'information de gestion concernant la prestation de ces services.

4.165 Notre examen actuel révèle que les systèmes et les modalités se sont améliorés. Par exemple, des modifications ont été apportées au mécanisme de gestion des immobilisations pour garantir que les établissements de santé communautaires sont planifiés avec un souci suffisant de l'économie. On a créé une nouvelle structure pour le comité des immobilisations; on a adopté une politique et des lignes directrices; on a créé un nouveau système d'évaluation des coûts des projets et il existe maintenant un plan quinquennal d'immobilisations.

4.166 Des progrès ont également été réalisés dans les systèmes de planification et d'évaluation des services de santé communautaires. Il existe maintenant des profils pour toutes les collectivités indiennes, bien que nous ayons constaté que certains sont incomplets ou ne sont pas à jour. Six indicateurs de base pour surveiller la situation des collectivités sur le plan de la santé ont été élaborés et en mars 1990, un programme d'évaluation des Services de santé des Indiens a été réalisé.

4.167 Toutefois, nous avons constaté que la plupart des décisions touchant les services de santé demeurent axées davantage sur les programmes que sur les collectivités, c'est-à-dire que les services de santé qui sont offerts sont le plus souvent fondés sur les décisions, antérieures et actuelles, des gestionnaires de programmes des bureaux régionaux que sur l'analyse coordonnée des besoins d'une collectivité en particulier. On prévoit que le transfert de responsabilité pour la prestation de services de santé aux bandes indiennes, dans le sud, et aux gouvernements des Territoires, dans le nord, facilitera l'élaboration de programmes conçus pour la collectivité et établis en fonction de ses besoins et de ses priorités à ce chapitre. Un Manuel sur le transfert des programmes de santé a été préparé pour orienter le processus.

4.168 Les dépenses pour les services de santé non assurés : transport des patients, médicaments vendus sur ordonnance, lunettes et services dentaires, continuent d'augmenter rapidement, à un taux annuel moyen de 16 p. 100, depuis 1987-1988. Parmi les facteurs qui contribuent à un tel accroissement, on peut citer les hausses de prix, l'accroissement de la population indienne et une plus grande sensibilisation au programme.

4.169 Des mesures ont été prises pour améliorer la gestion de ces dépenses. Depuis notre dernière vérification, une direction a été créée pour assumer la responsabilité de toutes les questions touchant les services de santé non assurés. Des directives, des lignes directrices et des brochures d'information ont été publiées pour définir les services visés par le programme et pour assurer une plus grande uniformité d'application partout au pays. La mise en oeuvre d'un système automatisé d'information sur les services de santé et de traitement des demandes de remboursement est en bonne voie de réalisation.

4.170 Toutefois, on nous a signalé que les provinces seront pressenties pour ce qui est de leurs responsabilités à l'égard des services et

des coûts qu'elles auront à assumer une fois que les systèmes et les modalités seront bien établis. Entre temps, le gouvernement fédéral pourrait bien continuer de verser des millions de dollars tous les ans pour des services de santé dont le coût devrait être assumé par les provinces et par les territoires.

4.171 Les services de santé non assurés représentent de loin la dépense unique la plus élevée engagée au titre d'un programme non législatif au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, soit près de 300 millions de dollars en 1990-1991. Les coûts et les données qui sont présentés dans la partie III du Budget des dépenses ne permettent pas une étude sérieuse de cette dépense. En effet, la partie III ne présente pas une ventilation des éléments de coûts des services de santé non assurés ni des données sur les tendances et sur le coût par habitant ni une quantification des facteurs qui font augmenter les coûts, par exemple le projet de loi C-31.

4.172 Le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones est désormais doté d'un système d'information de gestion pour les activités de traitement et un autre est en voie d'élaboration pour les activités de prévention. De plus, la première évaluation du Programme par le ministère, depuis son lancement, a été terminée en 1989; près de 10 p. 100 des projets ont alors été évalués.

4.173 L'évaluation a suscité de nombreuses préoccupations au sujet de l'efficacité du Programme. Pour ce qui est du volet «traitement», on s'est demandé si les objectifs du Programme étaient mesurables et s'il était possible de les atteindre. Par exemple, aucune entente n'avait encore été acceptée sur les indicateurs nécessaires pour mesurer le succès du Programme. Dans l'échantillon de projets examinés, l'on a constaté que le financement se poursuivait même s'il y avait non-conformité aux critères du Programme et que les délais et les engagements n'étaient pas respectés. En outre, l'on a remarqué qu'aucune évaluation systématique ne permettait d'assurer que les activités du personnel étaient conformes aux objectifs du Programme. Dans l'ensemble, une approche plus souple pour la conception et les options du Programme a été recommandée et, en général, le ministère s'est montré d'accord.

4.174 Trois des quatre objectifs de mise en oeuvre approuvés par le Cabinet pour maintenir le financement du Programme ont été maintenant atteints et dépassés. Il s'agit du nombre de centres de traitement et de lits, et du nombre de travailleurs formés. Le seul objectif qui n'a pas été atteint est le taux de couverture de la prévention qui avait été fixé à 90 p. 100. De l'avis des représentants du Programme, le taux de couverture atteint, soit 81 p. 100, représente probablement le niveau le plus élevé auquel on peut raisonnablement s'attendre.

Assurance-santé

4.175 En 1987, la direction a manifesté l'intention de mettre à jour l'évaluation complète de la conformité des lois et régimes provinciaux effectuée en 1984. Nous avons constaté que cette mise à jour n'a pas été effectuée, mais le ministère a adopté, en revanche, un processus de surveillance et d'évaluation permanentes. Le ministère a entrepris de consigner ses modalités de surveillance de la conformité.

4.176 Toutefois, la surveillance du fonctionnement des régimes provinciaux d'assurance-santé continue de nous préoccuper. Il faut établir une méthode systématique, planifiée et documentée qui permette de fournir la certitude que certaines normes nationales sont respectées et que les contributions fédérales sont justifiées. Les résultats de cet examen de la conformité doivent être étayés par rapport au régime. À notre avis, la méthode actuelle ne répond pas entièrement à ces exigences.

4.177 L'administration et l'application de la *Loi canadienne sur la santé* ont fait l'objet de cinq rapports au Parlement. Ces rapports décrivaient le régime d'assurance-santé de chaque province par rapport aux critères et aux conditions de la loi, mais sans tirer de conclusion sur la mesure dans laquelle chaque province répondait aux critères et aux conditions en question. À notre avis, afin de

s'acquitter de la responsabilité en matière de rapport prescrite par la loi et l'obligation de rendre compte, il faudrait fournir cette information au Parlement.

Condition physique Canada

4.178 En 1987, nous avons conclu que la gestion et le contrôle financiers pour le programme de contribution de Condition physique Canada étaient insatisfaisants et qu'il fallait examiner l'efficience et l'efficacité du mécanisme de réalisation du programme.

4.179 Récemment, un rapport de vérification interne sur la Direction générale du programme de la condition physique et du sport amateur a conclu que Condition physique Canada a réalisé des progrès en ce qui a trait aux points que nous avions soulevés en 1987. Cependant, les auteurs du rapport ont constaté que certaines lacunes persistaient dans l'administration centrale des contributions. Nous réexaminerons ce domaine et publierons les résultats de nos travaux dans le Rapport annuel de 1991.

Étude de la gestion et du contrôle financiers

4.180 En 1987, nous avions conclu que le contrôle financier exercé par le ministère sur les éléments d'actif ainsi que sur le budget et les dépenses était valable. Dans le domaine de la gestion financière, nous avions constaté que la disponibilité de l'information sur les coûts et sur le rendement et les liens entre les ressources et les résultats de fonctionnement présentaient certaines lacunes. Nous avions également constaté certaines lacunes dans les documents en rapport avec l'obligation de rendre compte tels que le Cadre du plan opérationnel, le Plan opérationnel pluriannuel et la Partie III du Budget des dépenses. Ces sujets feront l'objet d'un nouvel examen dans le cadre de la vérification de la gestion des ressources financières du ministère que nous sommes en voie d'effectuer.

4.181 Dans les commentaires ci-après, nous soulignons certains domaines où, à notre avis, les progrès ont été faibles depuis 1987. L'élaboration d'indicateurs valables du rendement des programmes a été suivie, mais lente. En pratique, il n'y a toujours pas de liens entre les ressources et les résultats de fonctionnement. La Partie III du Budget des dépenses de 1990-1991, refondue pour refléter la structure révisée des crédits et des programmes du ministère, présente plusieurs améliorations par rapport aux documents précédents. Toutefois, l'organigramme du ministère n'a pas changé et il est maintenant plus difficile de bien comprendre les activités et le rendement de chaque direction générale.

Comptroller General of Canada
300 Laurier Avenue West
L'Esplanade Laurier
9th Floor, West Tower
Ottawa, Ontario K1A 1E4

613 957-7070
Facsimile: 613 952-8536

Contrôleur général du Canada
300, avenue Laurier ouest
L'Esplanade Laurier
9e étage, tour ouest
Ottawa (Ontario) K1A 1E4

613 957-7070
Télécopieur: 613 952-8536

Le 30 mars 1990

Monsieur Len Hopkins, député
Président
Comité permanent des comptes publics
Pièce 261
Édifice de l'Ouest
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A OA6

Monsieur,

Après examen de la réponse d'Agriculture Canada à la recommandation 11c) contenue dans le troisième rapport de votre comité sur la Partie III du Budget des dépenses de ce ministère, je souscris aux grandes lignes de cette recommandation.

Agriculture Canada convient du besoin d'améliorer davantage ses documents relatifs à la Partie III et leur préparation. Compte tenu de son rôle en matière de surveillance, le Bureau continuera de collaborer à la définition et à la mise en place de ces améliorations. Un examen poussé de suivi du dépôt de la Partie III de 1990-1991 sera exécuté, notamment pour étudier les mesures qui restent à prendre à la suite des recommandations du BCG et de votre comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

J. A. Macdonald

c.c.: L'honorable John Fraser
Président de la Chambre des communes

Canada

Agriculture
Canada

Deputy Minister | Sous-ministre

Ottawa, Ontario
K1A 0C5

Ottawa (Ontario)
K1A 0C5

APR - 2 1990

LOB 42845

Monsieur Leonard Hopkins, député
Président
Comité permanent des comptes publics
Pièce 261, Édifice de l'Ouest
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur,

Il me fait plaisir de vous faire parvenir un exemplaire du rapport d'étape en réponse aux recommandations 11a) et b) contenues dans le troisième rapport de votre Comité et ayant trait aux améliorations à apporter à la partie III du budget des dépenses du ministère de l'Agriculture du Canada.

Le Comité a exprimé des inquiétudes à l'égard de la qualité de l'information contenue dans la Partie III préparée par le Ministère, et, plus particulièrement, des renseignements sur la répartition des ressources et les résultats des programmes.

Le ministère de l'Agriculture s'est toujours efforcé de procurer des documents de la meilleure qualité lorsqu'il prépare la Partie III de son budget des dépenses. En raison des recommandations formulées par votre Comité, nous accordons dorénavant plus d'importance au contrôle de la qualité à chaque étape de l'élaboration. Des employés de chaque direction générale et du Ministère vérifient minutieusement l'exactitude, la clarté, la cohérence et l'intégralité de l'information contenue dans chaque projet de document. Des représentants de chaque chef de direction générale intéressé me confirment la qualité des documents finals auxquels ils ont contribué. La Sous-ministre adjointe, Direction générale de la gestion intégrée, se porte garante de l'intégrité de l'ensemble du document.

Un certain nombre d'améliorations ont été apportées à la Partie III depuis que le Vérificateur général en a examiné les versions de 1987-1988 et de 1988-1989. Le document de 1990-1991 comporte, entre autres, les améliorations suivantes :

- nouvel organigramme et tableau des programmes (page 2-6);

- regroupement des faits saillants des programmes de 1990-1991 et des faits saillants mis à jour dans une section attribuée à chaque programme (pages 3-6, 4-7 et 5-6);

- regroupement des initiatives des programmes de 1990-1991 et des initiatives mises à jour dans une section attribuée à chaque programme (pages 3-10, 4-20, 5-17);

- nouveaux graphiques qui expliquent plus clairement la croissance, la stabilité et la compétitivité du secteur agro-alimentaire (figures 6, 7, 8 et 9 à la page 4-25);

- tableaux et graphiques contenant des données pluriannuelles (exemple : figure 31 à la page 4-64); et

- nouvelle méthode permettant de mieux expliquer les modifications de l'organisation et des activités qui ont des répercussions sur la répartition des ressources (figure 55 à la page 4-102 et figures 25 et 26 à la page 5-49).

La Partie III de 1990-1991 contient également un certain nombre d'améliorations par rapport à l'information sur les résultats des programmes contenue dans la version de 1988-1989. En voici quelques exemples :

- ajoute de données principales sur l'évaluation du rendement liées à l'Activité d'inspection et de réglementation (figure 19 à la page 4-45);

- ajout d'information sur les résultats opérationnels de la Sous-activité de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies de l'Activité de développement agricole (figure 34 aux pages 4-69 et 4-70); et

.../ 3

- des renseignements plus précis sur ce qui a été réalisé dans le cadre de l'Activité de recherche scientifique et de développement (pages 4-30 à 4-34).

Nous reconnaisons qu'il faudrait incorporer plus de renseignements sur les résultats des programmes à la Partie III. Cette question fait l'objet de discussions intensives avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général depuis plusieurs mois. Le Ministère essaiera de communiquer plus de renseignements à cet égard au cours des années à venir.

Chaque année, le ministère de l'Agriculture examine ses lignes directrices sur la préparation de la Partie III par le Ministère, afin d'y intégrer les améliorations qui ont été proposées au cours de l'année précédente. Nous apportons également des modifications pour assurer la conformité à toute nouvelle ligne directrice gouvernementale publiée par le Bureau du contrôleur général.

Un exemplaire du rapport a été envoyé au Vérificateur général. Si vous désirez obtenir de plus amples renseignements ou des éclaircissements sur le rapport, je suis à la disposition du Comité et du Vérificateur général.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Original signed by
Original signé par
Jean-Jacques Noreau

Jean-Jacques Noreau

5

La classification des emplois : un suivi

La classification des emplois : un suivi

Points saillants

5.1 La classification des emplois est un processus qui permet de déterminer la valeur relative des emplois. La structure et la gestion efficaces du système de classification revêtent une importance particulière en raison de l'incidence de ce système sur la gestion des ressources humaines de la fonction publique et de ses rapports avec les coûts en traitements. En 1988-1989, les coûts en salaires réguliers, dans la fonction publique, ont dépassé les sept milliards de dollars (paragraphes 5.5 à 5.8).

5.2 En 1984, le Bureau a vérifié la gestion de la classification des emplois. Nous avions signalé un taux de classifications erronées de près de 24 p. 100 pour l'ensemble de la fonction publique, qui avaient engendré un coût annuel net non justifié de 125 millions de dollars. Nous avions formulé des recommandations destinées à apporter des améliorations à la gestion et au contrôle de la classification des emplois (5.12 à 5.14).

5.3 Dans ce suivi de 1990, nous avons examiné les progrès réalisés depuis 1984 et nous avons constaté ce qui suit :

- on nous signale que les capacités du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères en matière de surveillance et de contrôle se sont nettement améliorées;
- un grand nombre de normes de classification ont été révisées, mais la mise à jour de certaines normes accuse de sérieux retards;
- on a réalisé peu de progrès dans la mise en application d'un système de postes-repères - système de «postes-clés» - pour les ministères;
- le Secrétariat du Conseil du Trésor a relevé une réduction du taux de classifications erronées à 6,4 p. 100 en 1988-1989, ce qui a engendré un coût annuel net non justifié d'environ cinq millions de dollars. Des lacunes dans le déroulement de la vérification pourraient avoir influé sur les résultats. Il faut accroître la rigueur des vérifications (5.23 à 5.49).

5.4 On étudie maintenant une réforme de la gestion du personnel, y compris de la classification des emplois, dans le cadre de l'initiative Fonction publique 2000 du gouvernement. Le besoin de simplifier le système de classification des emplois est évident (5.16 à 5.18 et 5.50 à 5.64).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	5.5
Le système de classification des emplois est complexe et sa structure et sa gestion efficaces revêtent une importance particulière en raison de ses rapports avec les coûts en traitements et avec la gestion des ressources humaines (5.5)	
Contexte	5.11
La classification des emplois a fait l'objet d'examens détaillés (5.11)	
Objectifs et étendue du suivi	
Objectifs	5.19
Étendue	5.21
Surveillance et contrôle du programme de classification - On nous signale des progrès importants	5.23
On nous signale que les capacités du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères en matière de surveillance et de contrôle se sont nettement améliorées (5.23)	
Les outils de classification	
Normes de classification	5.29
Malgré la mise à jour d'un grand nombre de normes de classification, celle de certaines autres normes accuse de sérieux retards (5.29)	
Le système des «postes-clés»	5.33
Peu de progrès accomplis dans la mise au point et l'application du système des «postes-clés» (5.33)	
La vérification de la qualité des décisions en matière de classification - L'efficacité de la vérification s'est améliorée, mais d'autres améliorations sont nécessaires	5.35
Il existe maintenant de meilleures capacités de vérification (5.35)	
On nous a signalé une réduction du taux de classifications erronées (5.38)	
Des lacunes dans le déroulement de la vérification de 1988-1989 peuvent avoir influé sur les résultats - Il faudra accroître la rigueur des vérifications (5.41)	

Table des matières (suite)

		Paragraphe
La réforme - une question pressante		5.50
	Le système de classification continue d'être sous pression en raison du niveau élevé d'activités en matière de classification et d'autres facteurs. Le système continue d'être perçu comme complexe et lourd, et la «parité salariale» a accru les coûts administratifs et la complexité (5.50)	
Pièces		
5.1	Cotes d'évaluation du rendement attribuées par le Secrétariat du Conseil du Trésor aux ministères pour la surveillance et la révision de la classification des emplois pour 1988-1989	
5.2	Comparaison des taux de classifications erronées de 31 ministères signalés en 1985-1986 et en 1988-1989	

La classification des emplois : un suivi

Introduction

Le système de classification des emplois est complexe et sa structure et sa gestion efficaces revêtent une importance particulière en raison de ses rapports avec les coûts en traitements et avec la gestion des ressources humaines

5.5 La classification des emplois est un processus d'analyse et d'évaluation qui permet de déterminer la valeur relative des emplois.

5.6 Le système de classification des emplois dans la fonction publique fédérale est complexe en raison de la diversité des emplois. Il existe six grandes catégories professionnelles : la catégorie de la gestion, la catégorie scientifique et professionnelle, la catégorie technique, la catégorie de l'administration et du service extérieur, la catégorie du soutien administratif et la catégorie de l'exploitation. Ces catégories comprennent quelque 70 groupes professionnels. De plus, plusieurs groupes professionnels sont subdivisés en sous-groupes. Il y en a plus de 100 sous-groupes au total. D'une façon générale, tous les groupes, et certains sous-groupes, ont leur propre plan de classification.

5.7 La structure des groupes professionnels a été créée à la fin des années 60 pour servir de base à la création des unités de négociation. Le système, essentiellement inchangé, demeure le cadre dans lequel sont établies, surtout par la négociation, les échelles de traitements et salaires des fonctionnaires.

5.8 La conception et la gestion efficaces du système de classification revêtent une importance particulière en raison du rôle central que joue le système pour ce qui est de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique et de ses rapports avec les coûts en traitements. En 1988-1989, les coûts des salaires réguliers, dans la fonction publique, ont dépassé les sept milliards de dollars.

5.9 Les termes «emploi» et «poste» sont utilisés à peu près comme synonymes. Dans la fonction publique fédérale, chaque employé occupe un «poste»; un «emploi» représente habituellement un poste ou plusieurs postes essentiellement analogues qui peuvent être décrits dans une seule description d'emploi.

5.10 En général, le processus de classification d'un emploi comprend l'évaluation des fonctions attribuées en se servant d'une norme de classification. Une norme consiste en un plan de classification et en des descriptions des postes de référence («postes-repères») qui servent à évaluer les emplois d'un groupe professionnel en particulier.

Contexte

La classification des emplois a fait l'objet d'examens détaillés

5.11 Le système de classification actuel des emplois a fait l'objet d'un certain nombre d'études importantes au fil des années. Ces études ont donné lieu à des recommandations qui visaient tant la gestion du système que la simplification de sa structure.

5.12 En 1984, le Bureau a vérifié la gestion de la classification des emplois. Nous avions signalé (chapitre 8) qu'une vérification de la qualité, ou de l'exactitude des décisions en matière de classification, effectuée en 1982-1983 par le Secrétariat du Conseil du Trésor (le Secrétariat), avait révélé que la classification de 23,8 p. 100 des postes était erronée. À ce moment-là, le Secrétariat, l'organisme central chargé de la gestion générale du système de classification, avait estimé que ces erreurs engendraient un coût annuel net non justifié d'environ 125 millions de dollars. Notre vérification de 1984 avait également relevé de nombreux cas de non-conformité dans les ministères pour ce qui était du respect de la politique et des exigences du Secrétariat en

matière de classification, ainsi qu'un manque d'action concertée de la part du Secrétariat pour assurer la conformité. Nous avions formulé des recommandations destinées à apporter des améliorations à la gestion et au contrôle, par le Secrétariat et les ministères, de la classification des emplois. Les ministères ont le pouvoir de classifier la plupart des emplois dans la fonction publique.

5.13 En 1985, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (Comité des comptes publics) avait demandé au Secrétariat de présenter un rapport, le 30 avril 1986 au plus tard, sur les activités de classification dans l'administration fédérale et de faire état des progrès accomplis dans la mise en oeuvre des améliorations jugées nécessaires. Outre le rapport sur les mesures prises et prévues, le Secrétariat a fourni les résultats d'une vérification de la qualité des décisions prises en matière de classification que les ministères avaient effectuée en 1985-1986.

5.14 Plus tard en 1986, nous avons effectué un suivi des progrès réalisés depuis 1984 et nous en avons fait rapport. Nous avions conclu (chapitre 15) que le Conseil du Trésor et son Secrétariat avaient pris des mesures vigoureuses et directes pour remédier aux problèmes signalés en 1984. Cependant, le Secrétariat n'avait pas entièrement réalisé certaines initiatives ou certaines autres progressaient lentement. À ce moment-là, nous nous sommes engagés à entreprendre le suivi de cette année.

5.15 Au cours de 1988-1989, les ministères ont effectué une deuxième vérification de la qualité des décisions en matière de classification. Les résultats ont été communiqués par le Secrétariat au Comité des comptes publics, dans un rapport daté de novembre 1989.

5.16 En décembre 1989, le gouvernement a annoncé l'initiative Fonction publique 2000. L'un des objectifs de cette initiative est de moderniser et de rendre moins compliqué et lourd le régime de gestion du personnel et de l'embauche. À cette fin, des comités de sous-ministres et d'autres hauts fonctionnaires examinent des sujets tels que le système de classification et la structure des groupes professionnels.

5.17 En mars 1990, le Comité des comptes publics a convoqué des audiences publiques pour étudier des questions liées à la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, ainsi que la nécessité d'une réforme. Le comité a entendu les témoignages de syndicats de la fonction publique, qui étaient d'accord sur la nécessité d'apporter des changements fondamentaux à l'actuel système de classification des emplois.

5.18 En juin 1990, les recommandations de Fonction publique 2000 n'avaient pas encore été rendues publiques et le Comité des comptes publics n'avait pas présenté de rapport à la Chambre des communes.

Objectifs et étendue du suivi

Objectifs

5.19 Notre premier objectif était d'évaluer dans quelle mesure le Secrétariat avait progressé dans la réalisation des principaux engagements qu'il avait pris envers le Comité des comptes publics en 1985, tout en tenant compte de l'évolution de l'environnement de la fonction publique.

5.20 Notre second objectif était d'évaluer la validité et la fiabilité des résultats de la vérification effectuée en 1988-1989 sur la qualité des décisions en matière de classification.

Étendue

5.21 Nous avons examiné les mesures prises par le Secrétariat pour améliorer la surveillance et le contrôle de la classification des emplois, ainsi que les outils de classification tels que les normes. Nous avons également examiné les procédés suivis par cinq

ministères choisis au hasard, et par le Secrétariat, pour effectuer la vérification de la qualité des décisions en matière de classification en 1988-1989, et en faire rapport.

5.22 Nous n'avons pas inclus, dans notre étendue, la classification des emplois pour la catégorie de la gestion. Nous avons fait rapport sur ce sujet en 1989, dans notre suivi de la vérification de la catégorie de la gestion.

Surveillance et contrôle du programme de classification - On nous signale des progrès importants

On nous signale que les capacités du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères en matière de surveillance et de contrôle se sont nettement améliorées

5.23 En 1985, afin de renforcer la surveillance et le contrôle de la classification des emplois, le Secrétariat a pris des engagements envers le Comité des comptes publics tels que :

- l'évaluation des emplois serait effectuée par des comités qui comprendraient des gestionnaires qui connaissent bien le travail à évaluer;
- l'approbation des propositions de réorganisation viendrait de gestionnaires dont le niveau serait d'au moins deux niveaux supérieurs aux emplois touchés;
- des examens des fonctions exécutées se feraient sur place avant que les postes occupés soient reclassifiés à la hausse;
- des rapports sur les plans et activités des ministères dans les domaines de la surveillance et de la révision des décisions en matière de classification seraient soumis au Secrétariat tous les ans.

Les ministères qui ont atteint les normes de rendement prescrites par le Secrétariat du Conseil du Trésor se sont vu accorder plus de latitude.

5.24 Ces exigences en matière de politique et de procédure ont été mises en application. Toutefois, plus récemment, dans le cadre du régime d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM), les ministères qui avaient atteint les normes de rendement prescrites par le Secrétariat se sont vu accorder plus de latitude. Par exemple, ces ministères sont désormais libres de déterminer s'ils auront recours à des comités d'évaluation, et dans quelles circonstances.

5.25 Le Secrétariat estime que, par suite de la mise en place de son Système de collecte de données sur les postes (SCDP), en 1986, il peut mieux surveiller les activités de classification des ministères. Par exemple, le Secrétariat peut détecter un changement à la hausse des classifications de certains postes dans un ministère en particulier. Toujours selon le Secrétariat, il est en mesure, avec une telle information, de demander des explications au ministère et d'exiger que des mesures correctives soient prises, s'il y a lieu.

5.26 Depuis 1983-1984, le Secrétariat évalue chaque année le rendement des ministères qui ont 400 employés ou plus, dans les domaines de la surveillance et de la révision des décisions en matière de classification. Pour ce faire, il consulte les rapports des ministères, les examens que fait la Direction générale de la vérification de la Commission de la fonction publique de la surveillance exercée par les ministères ou les vérifications effectuées par les services de vérification interne des ministères. Sans un rapport favorable découlant d'un examen ou d'une vérification, le Secrétariat n'attribue pas, en général, une cote «entièrement satisfaisant» à un ministère pour son rendement en ce qui

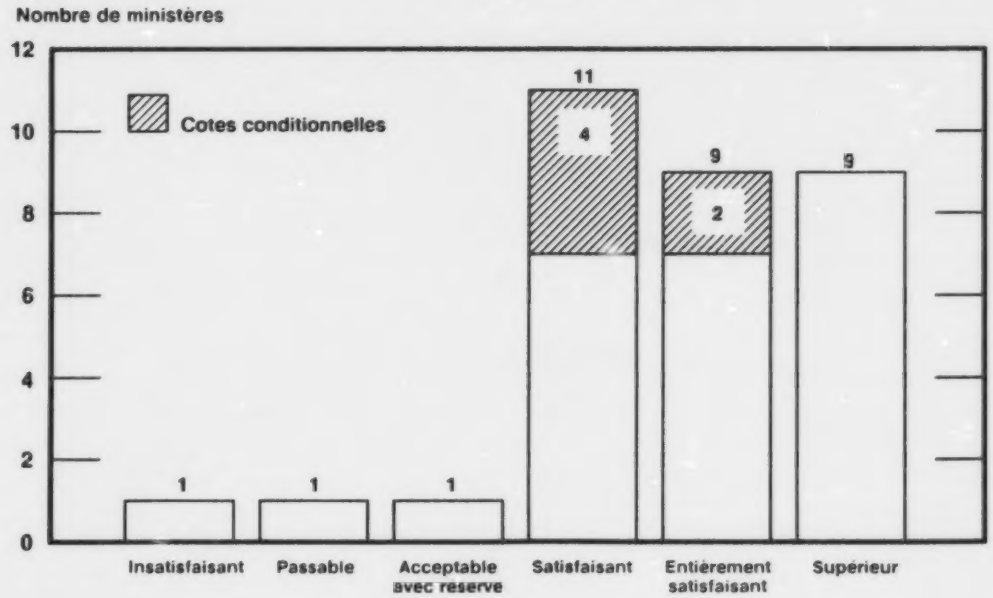
concerne la surveillance et la révision de la classification.

5.27 Le rapport de novembre 1989 que le Secrétariat a soumis au Comité des comptes publics signalait que les cotes de rendement en matière de surveillance et d'examen de la classification des ministères s'étaient considérablement améliorées entre 1983-1984, alors que 23 ministères avaient obtenu une cote inférieure à «satisfaisant», et 1987-1988 alors que deux ministères seulement ont obtenu une cote inférieure à «satisfaisant». Sur les 32 ministères sujets à une cote en 1988-1989, neuf étaient cotés «entièrement satisfaisant» et neuf obtenaient la cote «supérieur» (il s'agit d'une nouvelle cotation qui a été introduite en 1988-1989 afin de reconnaître le rendement des ministères qui avaient obtenu et maintenu une cote «entièrement satisfaisant» trois années de suite). Des ministères qui restaient, onze étaient cotés «satisfaisant» et trois avaient une cote inférieure à «satisfaisant». Cependant, nous avons constaté que les cotes de six ministères, comparativement à cinq en 1987-1988, avaient été accordées sous réserve d'améliorations précises. Selon le Secrétariat, on peut s'attendre que la cote de rendement, pour ces ministères, subisse une baisse si les améliorations demandées ne se concrétisent pas (voir la pièce 5.1).

5.28 Les cotations du rendement des ministères sur le plan de la surveillance et de l'examen de la classification contribuent à déterminer si l'on peut leur déléguer le pouvoir de classification des postes de niveaux plus élevés de certains groupes professionnels et

Pièce 5.1

COTES D'ÉVALUATION DU RENDEMENT ATTRIBUÉES PAR LE SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR AUX MINISTÈRES POUR LA SURVEILLANCE ET LA RÉVISION DE LA CLASSIFICATION DES EMPLOIS POUR 1988-1989



SOURCE : Secrétariat du Conseil du Trésor

leur accorder plus de latitude en matière de classification. Ce que l'on ignore, toutefois, ce sont les mesures qui peuvent être prises ou seront prises au cas où la cote de rendement du ministère dans sa gestion du programme de classification est constamment inférieure à «satisfaisant» ou se détériore sérieusement. En 1985, le Secrétariat a informé le Comité des comptes publics que les sous-ministres des ministères dont le rendement sur le plan de la classification était insatisfaisant pourraient être convoqués par le Conseil du Trésor pour expliquer la situation et présenter leurs plans d'action en vue d'apporter les mesures correctives qui s'imposent. Le Secrétariat nous a informés que jusqu'à maintenant, aucun ministère n'avait été convoqué par le Conseil.

Les outils de classification

Normes de classification

Malgré la mise à jour d'un grand nombre de normes de classification, celle de certaines autres normes accuse de sérieux retards

5.29 En 1985, le Secrétariat s'est engagé envers le Comité des comptes publics à mettre à jour les normes de classification. Plus exactement, il s'est engagé à :

- mettre à jour, avant le 1er avril 1987, les 50 normes qui n'avaient pas fait l'objet d'un examen détaillé depuis dix ans;
- examiner, avant le 1er avril 1989, les normes qui restaient à examiner;
- tenir les normes à jour en instaurant un processus de revue quinquennale qui débuterait en 1987-1988.

5.30 Notre examen a révélé que le Secrétariat n'avait pas tenu cet engagement. Selon le Secrétariat, en juin 1990 :

- il avait terminé l'examen des normes de 46 groupes professionnels sur 69;
- il restait encore à effectuer la révision des normes de 23 groupes professionnels; sur ce nombre, la révision des normes de 12 groupes était en voie de réalisation. Aucune mesure n'était prévue pour le reste, en attendant soit les résultats de Fonction publique 2000, soit un règlement des plaintes soumises à la Commission canadienne des droits de la personne au sujet de pratiques discriminatoires concernant la classification des emplois et la rémunération.

De plus, le Secrétariat a signalé au Comité des comptes publics que le processus de revue quinquennale avait été retardé d'un an, mais qu'il était maintenant en cours.

5.31 Des représentants du Secrétariat nous ont fait savoir que les principales raisons qui avaient empêché le Secrétariat de tenir son engagement concernant la mise à jour des normes étaient les suivantes :

- Les ministères utilisateurs n'estimaient pas nécessaire d'examiner les normes de plusieurs des groupes.
- Les normes des groupes de la catégorie du soutien administratif ne pouvaient être examinées, car il fallait attendre le règlement de certaines plaintes déposées devant la Commission canadienne des droits de la personne, tel que mentionné au paragraphe précédent.
- Les ressources du Secrétariat et des ministères n'étaient pas disponibles pour terminer le travail dans les délais fixés.

5.32 En 1984, nous avions signalé que les spécialistes des questions du personnel et les gestionnaires des opérations croyaient que la mise à jour des normes, notamment les postes-repères, constituait l'amélioration la plus importante qui pouvait être apportée au système. Pour cette raison et pour d'autres, nous considérons que le retard dans la mise à jour de certaines normes est sérieux. Par exemple, les changements qui découlent de la technologie ont eu d'importantes répercussions sur plusieurs emplois (tel les secrétaires et les

commis aux écritures) de la catégorie du soutien administratif qui englobe plus de 65 000 employés. De plus, depuis 1983, le Secrétariat a signalé un degré élevé de classifications erronées dans le groupe Secrétariat, sténographie et dactylographie (ST) et dans le groupe Services administratifs (AS) de la catégorie de l'administration et du service extérieur. En 1988-1989, le taux de classifications erronées pour ces groupes était de 14,4 p. 100 et de 19,2 p. 100 respectivement. Quatorze ans se sont maintenant écoulés depuis la dernière mise à jour de la norme du groupe ST. La norme du groupe AS n'a pas été révisée depuis la mise en place du système, il y a 25 ans. Les représentants du Secrétariat nous ont informés que la révision de la norme du groupe AS, qui, avaient-ils déclaré au Comité des comptes publics, devait être terminée en juin 1987, a été suspendue en attendant que soit terminée la révision de la norme du groupe Administration des programmes (PM), afin de suivre la même présentation. De plus, le Secrétariat se demandait si les ministères pourraient faire face simultanément à deux importantes révisions de normes.

Le système des «postes-clés»

Peu de progrès accomplis dans la mise au point et dans l'application du système des «postes-clés»

5.33 En 1985, le Secrétariat a pris un autre engagement vis-à-vis du Comité des comptes publics, à savoir : mettre au point un système de «postes-clés» et l'appliquer. Le système devait fournir aux ministères des références internes (des postes-repères ministériels), à utiliser avec les postes-repères déjà inclus dans les normes de classification. On s'attendait que le système fournisse au Secrétariat et aux ministères des moyens supplémentaires de surveiller les relèvements non justifiés du niveau des emplois. L'instauration du système devait se faire en 1987 au plus tard et visait quelque 400 emplois dans environ 21 groupes professionnels et 28 ministères.

5.34 En juin 1990, il n'y avait que 48 postes-clés dans quatre groupes professionnels et sept ministères. Les représentants du Secrétariat nous ont signalé qu'en 1985, le Secrétariat s'attendait que le système des «postes-clés» réduise le nombre de postes-repères inclus dans les normes. La réduction était censée considérablement diminuer, pour le Secrétariat, le nombre de problèmes rencontrés dans l'élaboration, la tenue à jour et la modification des postes-repères contenus dans les normes. Selon le Secrétariat, cela ne s'est pas produit; le nombre de postes-repères a plutôt augmenté d'environ 10 p. 100.

La vérification de la qualité des décisions en matière de classification - L'efficacité de la vérification s'est améliorée, mais d'autres améliorations sont nécessaires

Il existe maintenant de meilleures capacités de vérification

5.35 En 1985, en raison entre autres de lacunes dans la méthode de vérification employée en 1982-1983, le Comité des comptes publics a conclu qu'il fallait considérablement améliorer la vérification de la qualité des décisions en matière de classification. Vu l'étendue des pouvoirs délégués aux ministères en matière de classification, la méthode devait servir de base à l'évaluation du rendement de chaque ministère.

5.36 Par la suite, le Secrétariat a élaboré un plan et s'est engagé envers le Comité des comptes publics à ce que les ministères effectuent des vérifications tous les deux ans, selon une méthode et des procédés établis, le Secrétariat assurant la «surveillance» nécessaire. L'approche adoptée devait permettre de regrouper les résultats des vérifications effectuées par les ministères pour

produire un résultat à l'échelle de la fonction publique.

5.37 La première vérification de ce type a été effectuée en 1985-1986. La deuxième, retardée d'un an, a été effectuée en 1988-1989. Le Secrétariat a décidé en décembre 1989 d'exiger que les ministères effectuent les futures vérifications tous les trois ans uniquement, la prochaine étant prévue pour 1991-1992. Cette mesure a été prise pour que les ministères puissent, dans le cadre de leurs propres activités de surveillance et d'examen, accorder plus d'attention aux secteurs qui sont connus pour poser des problèmes.

On nous a signalé une réduction du taux de classifications erronées

5.38 En 1982-1983, le Secrétariat a signalé que le taux de classifications erronées, à l'échelle de l'administration fédérale, était de 23,8 p. 100. En 1985-1986, le taux signalé était de 11,4 p. 100. Vu que la méthode employée pour cette vérification était différente de celle utilisée en 1982-1983, les résultats des deux vérifications ne sont pas directement comparables.

5.39 Pour la vérification de 1988-1989, la méthode était la même que celle qui avait été employée en 1985-1986 et les procédés étaient semblables. La méthode était conçue pour produire un résultat exact à deux p. 100 près, pour l'ensemble de la fonction publique - à 10 p. 100 près pour chaque ministère - 95 p. 100 du temps. Le taux de classifications erronées signalé dans l'ensemble de la fonction publique, pour 1988-1989, était de 6,4 p. 100. Selon l'estimation du Secrétariat, ces classifications erronées entraînent un coût net annuel non justifié de 5,3 millions de dollars. De l'avis du Secrétariat, plus de 30 p. 100 de la différence entre les résultats des deux plus récentes vérifications est attribuable à une réduction importante du taux de classifications erronées dans deux groupes professionnels. Tous les postes de ces groupes avaient été récemment évalués à la suite de l'introduction de normes de classification mises à jour.

5.40 En 1988-1989, les ministères et organismes dont les résultats sont signalés séparément par le Secrétariat affichaient des taux de classifications erronées allant de zéro à 31,1 p. 100 (voir la pièce 5.2). En 1988-1989, on signalait que cinq ministères et organismes sur 31 avaient des taux de classifications erronées supérieurs à 10 p. 100. Comparativement à 1985-1986, on signalait que 17 entités avaient des taux qui laissaient croire à une amélioration - 10 à un degré statistiquement significatif; dans trois cas, le taux s'était détérioré - dont un seul à un degré statistiquement significatif.

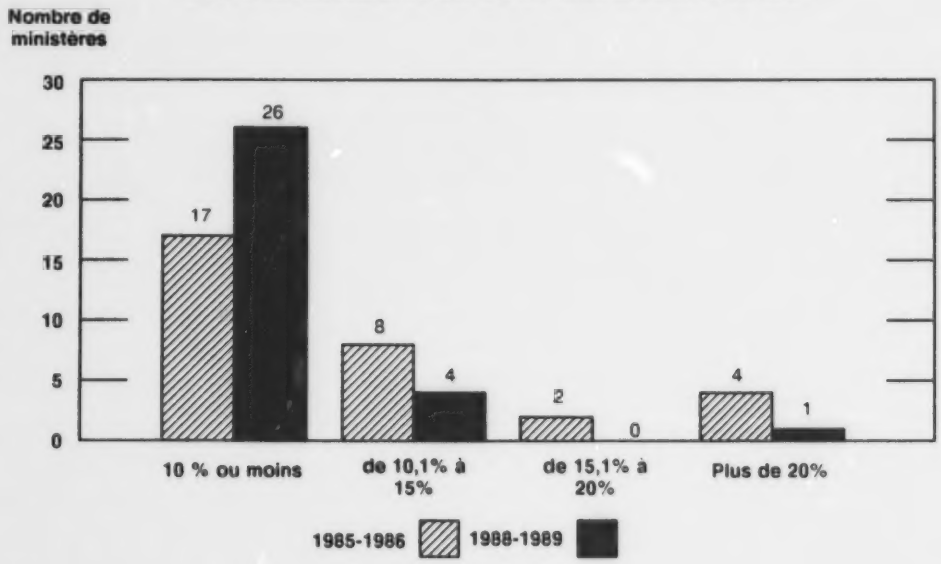
Des lacunes dans le déroulement de la vérification de 1988-1989 peuvent avoir influé sur les résultats - Il faudra accroître la rigueur des vérifications

5.41 Si les résultats de la vérification de chaque ministère doivent être jugés valides, et si l'on doit établir des comparaisons entre les ministères, non seulement faut-il garantir l'objectivité, mais encore appliquer une méthode valable et s'assurer que les procédés prescrits sont appliqués avec rigueur et uniformité. C'est à ce moment seulement que les résultats d'ensemble pourront être perçus comme une mesure exacte du rendement à l'échelle de l'administration fédérale et que l'on pourra faire des comparaisons valables des résultats dans le temps. L'examen que nous avons effectué dans cinq ministères et au Secrétariat nous a permis de relever les lacunes qui suivent.

5.42 Un manque d'indépendance qui peut compromettre l'objectivité. En 1984, nous avons constaté que, dans certains ministères, la qualité des décisions en matière de classification faisait l'objet d'une vérification par des spécialistes du personnel qui avaient été, directement ou indirectement, liés à la prise des décisions initiales. Cela nous avait porté à exprimer de l'inquiétude au sujet de l'indépendance et de l'objectivité des vérificateurs. En 1985, le Comité des comptes publics prévoyait que les unités de vérification interne des ministères joueraient un rôle plus important dans les futures vérifications de la

Pièce 5.2

COMPARAISON DES TAUX DE CLASSIFICATIONS ERRONÉES DE 31 MINISTÈRES SIGNALÉS EN 1985-1986 ET 1988-1989



SOURCE : Secrétariat du Conseil du Trésor

qualité des décisions en matière de classification.

5.43 Dans les cinq ministères examinés dans le cadre de notre suivi, la vérification de 1988-1989 de la qualité des décisions en matière de classification a été effectuée par des personnes qui relevaient du chef de la classification ou du chef du personnel. Selon le Secrétariat, les unités de vérification interne de quelques ministères seulement ont participé à la vérification.

5.44 À notre avis, les dispositions en vigueur sur la façon d'effectuer des vérifications ne garantissent pas l'objectivité. Cette opinion est partagée par quelques-uns des spécialistes de la classification que nous avons interviewés.

5.45 Des taux excessifs de substitution d'échantillons embrouillent les résultats. Le processus de vérification est fondé sur une méthode d'échantillonnage statistique élaborée en consultation avec Statistique Canada pour en garantir la fiabilité. Chaque ministère établit une liste à partir de laquelle un échantillon des postes à vérifier est prélevé. Bien qu'il soit possible de substituer des postes dans certains cas, de tels remplacements doivent être le moins nombreux possible afin de garantir la validité des résultats.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor considère que le taux global de substitution d'échantillons dans les ministères, pour la vérification de 1988-1989, est excessif.

5.46 Le Secrétariat considère que le taux global de substitution d'échantillons dans les ministères, pour la vérification de 1988-1989,

est excessif. Le taux moyen de substitution dans 31 ministères était de 33,1 p. 100.

5.47 Selon le Secrétariat, plus le taux de substitution dépasse 20 p. 100, moins les résultats sont fiables. Vingt-six ministères ont signalé des taux de substitution supérieurs à 20 p. 100, y compris neuf qui ont signalé des taux de 40 p. 100 ou plus et parmi ceux-ci, deux ministères affichaient des taux bien supérieurs à 50 p. 100.

5.48 Il faut renforcer certains procédés de vérification. Notre examen a révélé que certains éléments des procédés ont besoin d'être renforcés. Par exemple, les instructions aux ministères exigent que le responsable de la vérification effectue une revue au hasard des dossiers de vérification. Cependant, les vérificateurs ne sont pas tenus de conserver des notes détaillées pour la plupart des dossiers - c'est-à-dire pour les cas qu'ils estiment être correctement classifiés. Cette carence entrave sérieusement la capacité de rendre un jugement sur la qualité des décisions en matière de classification prises pendant la vérification.

5.49 Il faut améliorer l'application des procédés de vérification. Dans les cinq ministères de notre échantillon, nous avons relevé de nombreux cas de non-conformité aux procédés ou encore la documentation ne permettait pas de prouver que les procédés avaient été suivis. Par exemple, on a noté souvent l'absence dans les dossiers de notes démontrant que les descriptions d'emplois étaient soigneusement évaluées avant l'entrevue avec le titulaire, conformément aux procédés.

La réforme - une question pressante

Le système de classification continue d'être sous pression en raison du niveau élevé d'activités en matière de classification et d'autres facteurs. Le système continue d'être perçu comme complexe et lourd, et la «parité salariale» a accru les coûts administratifs et la complexité

5.50 En 1984, nous avons examiné la question de savoir s'il était nécessaire d'apporter un changement fondamental à la structure des emplois dans la fonction publique. Nous avions conclu, pour plusieurs raisons, y compris l'existence de possibilités importantes d'amélioration au sein du système en place, qu'un changement fondamental n'était pas nécessaire à ce moment.

5.51 Aujourd'hui, un certain nombre de facteurs nous porte à croire que le moment est venu d'effectuer un changement fondamental.

5.52 Le système est soumis à de la pression. En 1984, nous avions signalé que le système de la classification des emplois était soumis à une pression considérable. Cela était attribuable en partie au nombre comparativement élevé de mesures de classification et aux tentatives de relèvement des niveaux de classification (et partant de la rémunération) pour faciliter le recrutement, récompenser les employés ou régler d'autres problèmes liés au personnel. Des indices nous montrent qu'une pression semblable existe aujourd'hui. Par exemple, selon le Secrétariat, le nombre annuel de mesures de classification dépasse 140 000, y compris les mesures de caractère routinier, pour l'ensemble de l'administration fédérale. Il s'agit d'un niveau élevé d'activité semblable à celui que nous avions signalé en 1984. La pression exercée sur le système est également illustrée par les données de la Commission de la fonction publique pour 1989 qui montrent que 25 p. 100 de toutes les promotions dans la fonction publique font suite à la reclassification à un niveau plus élevé du poste d'un employé. Ce

chiffre est légèrement supérieur à celui d'il y a sept ans.

5.53 Un système encore jugé complexe et lourd. En 1983, le Bureau du vérificateur général a réalisé une étude intitulée : «Entraves à une gestion productive dans la fonction publique». L'étude révélait que le système de classification était considéré par les gestionnaires comme difficile et long à appliquer et comme une entrave à une gestion productive.

5.54 En 1984, nous avions constaté que les gestionnaires des ministères ne se sentaient aucunement propriétaires ni responsables à l'égard du système de classification, le considérant comme un «système de personnel» qui relevait de l'organisme central. Nous avions conclu que cette absence de sentiment de propriété était la cause fondamentale des lacunes relevées au cours de cette vérification.

5.55 Comme nous l'avons signalé dans le présent chapitre, le Secrétariat et les ministères ont pris des mesures pour améliorer la gestion et l'administration de la classification des emplois, et, lorsque les normes de rendement ont été atteintes, les ministères ont reçu plus de pouvoir. Malgré ces améliorations, les gestionnaires de la fonction publique continuent de critiquer le système de classification et son administration. De plus, même si des mesures ont été prises pour accroître la participation des gestionnaires au processus de classification, des indices montrent qu'ils continuent de ne pas éprouver le sentiment de propriété nécessaire.

5.56 Une partie du problème peut résider dans le fait que le système continue d'être perçu comme complexe, coûteux et long à appliquer. De plus, vu la réalité des restrictions financières, le besoin d'accroître la souplesse opérationnelle et un cadre de travail qui évolue constamment, le système continue d'être considéré comme insuffisamment souple.

5.57 Pour illustrer la lourdeur administrative et la complexité du système, on peut citer le nombre relativement élevé de groupes professionnels dans certains ministères et organismes. Pour chaque groupe professionnel dont font partie des employés d'un ministère, ce dernier est tenu de gérer un ou plusieurs régimes pour la classification et pour la rémunération et, de plus, dans la plupart des cas, une convention collective distincte. Les données du Secrétariat montrent qu'à la fin de 1989 :

- 35 ministères ou organismes, y compris plusieurs dotés de moins de 400 employés, comptaient au moins 20 groupes professionnels;
- 17 ministères ou organismes, dont l'un ne comptant que 1 200 employés, avaient au moins 30 groupes professionnels;
- six ministères avaient au moins 40 groupes professionnels, et l'un d'eux, 56.

Certains ministères ont cherché à simplifier le système dans le cadre du régime d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (ARPM), ce qui n'a pas été possible.

5.58 Plusieurs études importantes effectuées au fil des ans ont recommandé de simplifier le système de classification des emplois. Le Secrétariat a examiné diverses options, y compris le changement de la structure sous-jacente des groupes professionnels et l'adoption d'autres types de plans et systèmes de classification, y compris des systèmes informatisés. Jusqu'à maintenant, le système n'a pas encore été simplifié de façon substantielle.

5.59 Depuis 1984, des efforts considérables ont été déployés pour mettre à jour les normes de classification. Cependant, le Secrétariat n'a pas pu terminer la tâche, vu son ampleur et sa complexité. De plus, l'accent a été mis sur la révision des normes individuelles et non pas sur la simplification de l'ensemble du système.

5.60 La «parité salariale» a ajouté à la complexité et aux coûts. L'incompatibilité entre le système de classification en place et la législation sur la «parité salariale» favorise

également le besoin d'une réforme de la classification des emplois. Selon la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le fait d'instaurer ou de pratiquer la disparité salariale entre les hommes et les femmes qui exécutent des fonctions équivalentes constitue un acte discriminatoire. Le concept de la «parité salariale» exige que la relativité interne tienne compte des emplois semblables et dissemblables. Dans un rapport interne de 1986 du Secrétariat, il est mentionné que le système actuel de classification «ne permet pas de faire de comparaisons entre des emplois dissemblables au sein de groupes professionnels différents et, par conséquent, ne facilite pas l'application du concept du «salaire égal pour un travail de valeur égale».

5.61 Pour trouver une solution à cette incompatibilité, le Secrétariat a dû avoir recours à des plans de classification distincts, dits «communs» ou «universels» pour évaluer les emplois dans les questions de parité salariale. Ces plans mesurent la valeur de tous les emplois avec les mêmes critères plutôt qu'avec des critères propres à l'emploi. Cela a ajouté complexité et coûts à un système de classification qui est déjà complexe et coûteux à administrer.

5.62 Il faut simplifier le système. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 1 du Rapport de 1989, la gestion des ressources humaines doit être plus efficiente et plus efficace - il faut plus de souplesse, donner plus de pouvoir aux employés et rationaliser les systèmes et les pratiques - afin de maintenir les services fournis par les fonctionnaires et d'en améliorer la qualité. L'initiative Fonction publique 2000 du gouvernement reconnaît ces besoins. Le système de classification est le pivot de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Il faut habituellement classifier un emploi avant de prendre toute autre mesure de personnel telle que la dotation en personnel, l'affectation à une unité de négociation ou la planification des ressources humaines.

On demande maintenant un changement fondamental du système de classification des emplois.

5.63 Des gestionnaires de la fonction publique, des spécialistes de la classification des emplois et des employés représentés par les syndicats de la fonction publique demandent un changement fondamental du système de classification des emplois. Le changement fondamental du système de classification a également été demandé dans le rapport du Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique.

5.64 À notre avis, un changement fondamental qui résulterait en la simplification du système pourrait aider à résoudre les problèmes reliés à la parité salariale. Un tel changement pourrait également constituer une étape importante de la réforme du régime de gestion du personnel dans la fonction publique pour le rendre plus efficient et plus efficace et pour aider les gestionnaires à atteindre les objectifs fixés dans le cadre des programmes. De plus, la simplification du système pourrait probablement contribuer à donner aux gestionnaires une meilleure compréhension du système de classification des emplois, à le mieux faire accepter et l'appuyer en tant que moyen équitable de déterminer la valeur relative des emplois.

Études spéciales

6

Le régime de vérification s'appliquant aux sociétés d'État

Le régime de vérification s'appliquant aux sociétés d'État

Points saillants

6.1 La *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) confie aux sociétés d'État la responsabilité première de tenir leurs propres livres et registres comptables et d'appliquer des systèmes et des pratiques appropriées. Ces sociétés doivent, chaque année, rendre compte des résultats de leurs activités, de leur situation financière et de la mesure dans laquelle elles ont atteint leurs objectifs pour l'année. Le régime de vérification, qui se compose surtout des vérifications internes, des vérifications annuelles et des examens spéciaux, joue un rôle important et constructif puisqu'il permet de fournir aux sociétés d'État, au gouvernement et au Parlement toute l'information requise pour la reddition de comptes (paragraphes 6.10 à 6.12).

6.2 Des examens spéciaux, élément nouveau de ce régime, ont été effectués auprès de 46 sociétés d'État. Notre Bureau en a effectué 29. Dans la majorité des cas, plusieurs lacunes d'importance ont été signalées au conseil d'administration. Le grand nombre de lacunes importantes relevées au cours de ce premier cycle quinquennal d'examens spéciaux n'est pas nécessairement signe de problèmes généralisés. Il faut plutôt y voir une indication du temps qu'il a fallu aux sociétés pour arriver à se conformer aux nouvelles exigences. D'ailleurs, en règle générale, la version finale des rapports d'examen n'était pas encore terminée que la direction des entités examinées était déjà à planifier les mesures correctives à prendre ou avait même commencé à apporter des correctifs (6.13 à 6.35).

6.3 Une question générale toutefois nous préoccupe. Bon nombre des lacunes relevées étaient attribuables à l'absence d'objectifs clairement précisés et au fait qu'il n'existait pas de mesures du rendement et de rapports à ce sujet. De nombreuses sociétés d'État doivent réellement améliorer l'information qu'elles présentent sur les résultats qu'elles atteignent par rapport aux objectifs fixés, ce qui les aiderait à s'acquitter pleinement de leur obligation de rendre compte au Parlement (6.36 à 6.45 et 6.93 à 6.98).

6.4 Dans la majorité des cas, lorsqu'il y avait eu vérification interne, les examinateurs en ont utilisé les résultats. Toutefois, dans certains cas, cela a été impossible, soit parce que la nature de la vérification interne ne le permettait pas, soit parce qu'aucune vérification interne n'avait été faite malgré l'obligation qui existe en ce sens. Le Bureau appuie nettement cette obligation d'effectuer des vérifications internes et croit que les sociétés capables de prouver que les avantages de ce contrôle n'en justifient pas les coûts devraient demander d'être exemptées des dispositions de la LGFP (6.54 à 6.60).

Points saillants (suite)

6.5 Au cours des cinq dernières années, la plupart des rapports de vérification portant sur les états financiers des sociétés d'État présentaient des opinions sans réserve ou ne signalaient pas «d'autres questions». La situation est bien meilleure que celle qui existait avant la modification de la *Loi sur l'administration financière* (6.78 à 6.92).

6.6 Compte tenu de l'expérience vécue au cours du premier cycle quinquennal des examens spéciaux et l'examen des résultats des vérifications annuelles, le Bureau est nettement en faveur de ce régime de vérification nouveau et plus exigeant (6.107 et 6.108).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	6.7
Les responsabilités des sociétés d'État	6.10
Le régime de vérification	6.11
Le processus d'examen spécial, les résultats et les questions connexes	6.13
Le processus général	6.20
La planification	6.22
Le choix des systèmes et des pratiques à examiner (6.23)	
Le choix des critères (6.26)	
L'examen	6.28
La recherche de l'information probante (6.29)	
La communication des résultats	6.31
Types de lacunes importantes signalées (6.36)	
Méthodes de communication et types de rapport (6.46)	
Communication de résultats à des autorités autres que le conseil d'administration (6.49)	
La vérification interne	6.54
Les délais de réalisation	6.61
Les coûts	6.64
Les examens spéciaux confiés au secteur privé	6.66
La valeur du processus	6.70
Les prochaines étapes	6.75
Nos pronostics (6.76)	
Les vérifications annuelles : éléments, résultats et points signalés	6.78
Les rapports portant sur la vérification des états financiers	6.82
Le vérificateur et le respect des textes réglementaires	6.85
La mention d'autres questions	6.88
L'importance des points signalés	6.90
La vérification des renseignements chiffrés (rendement)	6.93
La vérification des rapports trimestriels	6.99
Conclusions	6.107

Table des matières (suite)

Pièces

6.1 Le régime de vérification s'appliquant aux sociétés d'État
6.2 Les sociétés d'État assujetties à un examen spécial
6.3 Les systèmes et les pratiques les plus souvent soumis à un examen approfondi
6.4 Le rapport type d'examen spécial au conseil d'administration
6.5 Les types d'opinions
6.6 Les types de lacunes importantes signalées aux conseils d'administration
6.7 Les lacunes importantes signalées
6.8 L'utilisation des travaux des vérificateurs internes dans le cadre des examens spéciaux
6.9 Les fourchettes de coûts
6.10 Les points signalés dans les rapports de vérification annuelle, de 1985 à 1989

Le régime de vérification s'appliquant aux sociétés d'État

Introduction

6.7 L'obligation de rendre compte imposée aux sociétés d'État, ainsi que leur surveillance et leur contrôle par le gouvernement, sont des questions dont nous avons parlé dans des rapports annuels précédents. Ces documents et certains autres soulignaient la nécessité d'apporter des modifications importantes à la *Loi sur l'administration financière* (LAF), devenue depuis la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Ces modifications sont entrées en vigueur en 1984 et constituent désormais la Partie X de la LGFP. Ces nouvelles dispositions légales établissent le cadre dans lequel doit s'exercer le contrôle de toutes les sociétés d'État énumérées à l'annexe III de la LGFP et de leurs filiales à 100 p. 100, ainsi que l'obligation de rendre compte qui leur est imposée.

6.8 Le chapitre 5 du Rapport de 1989 donnait une évaluation de la mise en oeuvre, entre 1984 et 1989, des principes directeurs qui s'appliquent au contrôle et à l'obligation de rendre compte des sociétés d'État. Nous y affirmions qu'un grand pas en avant avait été fait et que tous les mécanismes essentiels étaient en place. Nous déclarions toutefois qu'il était encore possible d'améliorer l'évaluation du rendement et la communication des résultats de cette évaluation, et qu'il faudrait à l'avenir accorder plus d'attention aux liens entre les objectifs énoncés et le rendement obtenu. L'ajout, dans les rapports annuels des sociétés d'État, de données quantitatives sur le rendement, qu'il serait possible de vérifier, est l'une des dispositions importantes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* qui n'avait pas encore été mise en application. Notre rapport de l'an dernier ne comportait pas d'évaluation du régime de vérification.

6.9 Le présent chapitre décrit l'expérience du Bureau relativement à la mise en oeuvre du nouveau régime. Nous y évaluons l'ensemble des examens spéciaux effectués par le Bureau au cours des cinq dernières années et nous y donnons un aperçu de la manière dont les sociétés d'État ont respecté les exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* en matière de vérification interne. Nous y parlons également des résultats des vérifications annuelles effectuées auprès des sociétés d'État au cours de la même période.

La direction des sociétés d'État a des responsabilités bien définies dans le cadre de l'obligation redditionnelle prévue par la Loi sur la gestion des finances publiques.

Les responsabilités des sociétés d'État

6.10 Entrées en vigueur le 1er septembre 1984, les dispositions de la Partie X de la LGFP attribuent des responsabilités bien précises aux sociétés d'État visées. Le cadre de responsabilité qui leur est imposé demande la participation active de leur direction. Par exemple, parmi les responsabilités ainsi attribuées, il y a l'obligation pour les sociétés de tenir des livres et registres comptables, d'appliquer des systèmes et des pratiques pouvant fournir une certitude raisonnable que l'actif a été protégé et contrôlé, que leurs ressources ont été gérées de façon économique et efficiente, que leurs activités se sont déroulées de manière efficace et que leurs opérations ont été conformes aux autorisations

précisées. De plus, chaque société d'État doit produire chaque année un rapport présentant les résultats de ses opérations, sa situation financière et la mesure dans laquelle elle a atteint ses objectifs de l'année.

Le régime de vérification

6.11 Avec le nouveau cadre pour le contrôle et l'obligation de rendre compte de toutes les sociétés d'État mères énumérées à l'annexe III-I ou à l'annexe III-II de la LGFP, ainsi que de leurs filiales à 100 p. 100, a été établi un nouveau régime de vérification. La pièce 6.1 donne les trois types de vérifications (vérification interne, vérification annuelle et examen spécial) auxquelles doivent se soumettre les sociétés énumérées à l'annexe III.

6.12 La vérification interne a pour but d'aider la direction de la société vérifiée à déterminer la mesure dans laquelle elle a respecté les exigences pertinentes de la Loi. La vérification annuelle permet de fournir une opinion indépendante aux ministres responsables, dits de tutelle, et, par leur intermédiaire, au Parlement, sur la fidélité de l'information présentée dans les états financiers, sur l'exactitude des données quantitatives lorsque le Conseil du Trésor demande la vérification de ces données, sur le respect des autorisations précisées et sur toutes les autres questions que l'on a jugé bon de vérifier. L'examen spécial fournit une opinion impartiale au conseil d'administration de chaque société examinée, qui lui indique la mesure dans laquelle les pratiques et les systèmes requis fournissent la certitude raisonnable demandée par la Loi.

Le processus d'examen spécial, les résultats et les questions connexes

6.13 L'exigence nouvelle la plus importante en matière de vérification est l'obligation d'un examen spécial, au moins une fois par cinq ans, des sociétés d'État mères désignées et de leurs filiales à 100 p. 100. Cet examen est habituellement confié au vérificateur externe attitré. L'étendue des travaux est habituellement la même que celle d'une vérification de l'optimisation des ressources. Toutefois, certaines caractéristiques importantes donnent un caractère unique à l'examen spécial. Ce dernier a en effet pour but de fournir au conseil d'administration de l'entité vérifiée une information impartiale sur la question de savoir si les systèmes et les pratiques de la société permettent de fournir une certitude raisonnable quant à la protection et au contrôle de ses éléments d'actif, à la gestion économique et efficiente de ses ressources et à l'efficacité du déroulement de ses opérations.

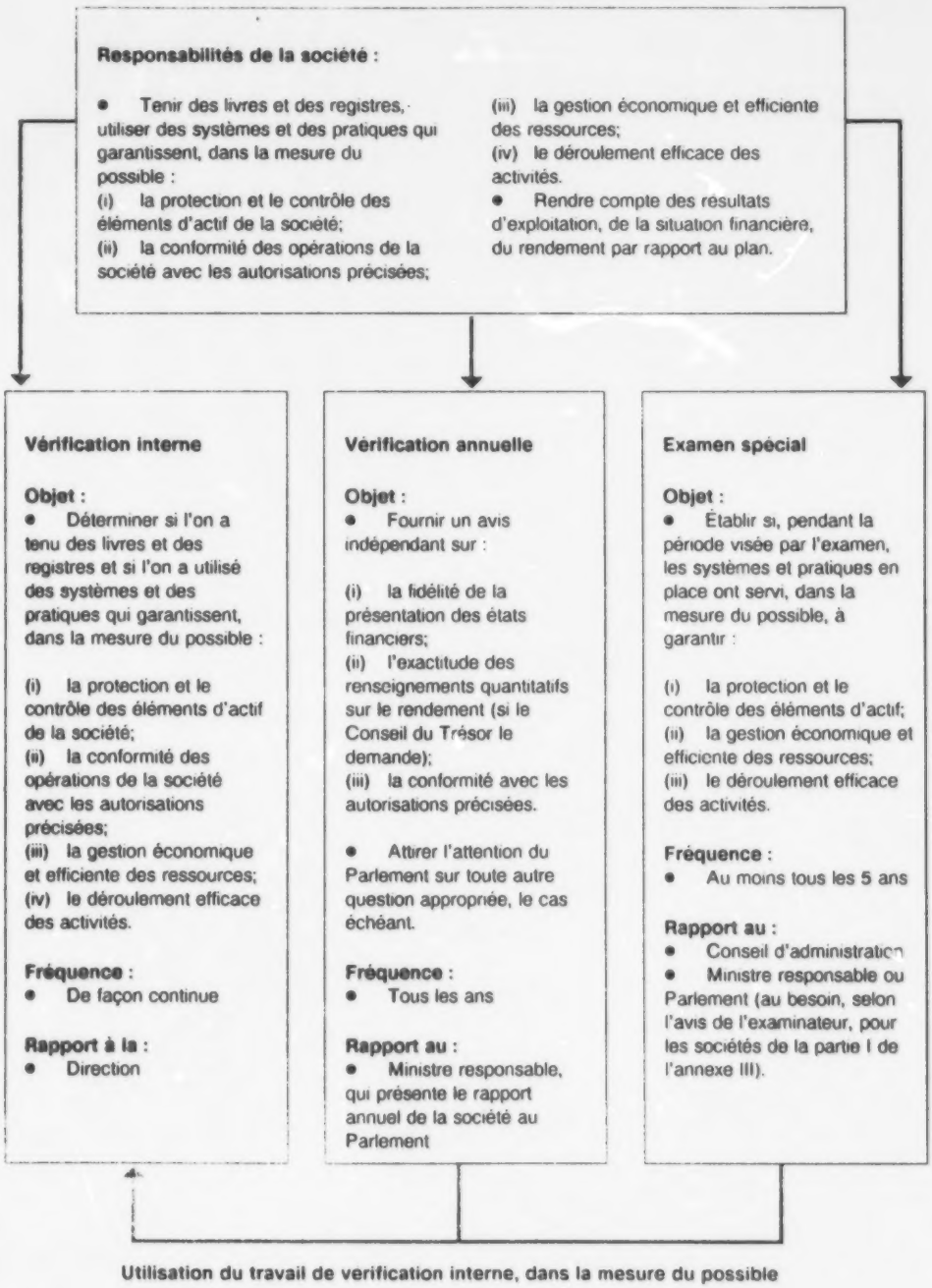
L'exécution d'un examen spécial au moins tous les cinq ans constitue une nouvelle exigence de vérification importante pour les sociétés d'État.

6.14 Le rapport de l'examinateur est remis au conseil d'administration. Il existe toutefois des dispositions dans la Loi autorisant, dans certains cas, si l'examinateur le juge utile, la présentation de l'information au ministre responsable et au Parlement. La présentation du rapport à des autorités autres que le conseil d'administration n'est pas chose courante; néanmoins, le processus d'examen spécial, dans son ensemble, est utile aux députés et aux autres personnes que les activités des sociétés d'État intéressent.

6.15 La pièce 6.2 donne une ventilation des 46 sociétés d'État énumérées à l'annexe III de la LGFP et de leurs filiales à 100 p. 100 qui ont été soumises à un examen spécial au cours du premier cycle quinquennal, soit du 1er septembre 1984 au 31 août 1989. Le Bureau s'est vu confier 29 de ces examens (28 d'entre eux étant maintenant terminés) et 17 ont été réalisés par des examinateurs du

Pièce 6.1

LE REGIME DE VERIFICATION S'APPLIQUANT AUX SOCIETES D'ETAT



secteur privé. Signalons que huit sociétés sont exemptées des dispositions de la Partie X de la LGFP et n'ont donc pas à subir d'examen spécial.

Pièce 6.2

LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT ASSUJETTIES À UN EXAMEN SPÉCIAL

	ANNEXE III		
VÉRIFICATEUR	PARTIE I	PARTIE II	TOTAL
Bureau du vérificateur général	26	3	29
Vérificateurs du secteur privé	7	10	17
	33	13	46

6.16 Les résultats dont traite le présent chapitre ne portent que sur les examens effectués par le Bureau. Toutefois, il y a eu concertation entre le BVG et les praticiens du secteur privé lorsqu'il a fallu mettre au point les méthodes à utiliser pour effectuer les examens spéciaux et bien comprendre ce processus d'examen. (Nous livrons, un peu plus loin dans le présent chapitre, des commentaires généraux sur l'expérience du secteur privé au plan des examens spéciaux.)

6.17 Nous avons examiné des sociétés fort différentes les unes des autres, par la taille par exemple, dont l'effectif variait de six employés à plus de 50 000 et dont la valeur de l'actif allait de moins d'un million de dollars à plus de 6,5 milliards. Le montant des dépenses, dans certains cas, était modeste, alors que pour d'autres sociétés, il se chiffrait à plus de 3 milliards de dollars par an.

6.18 Variait également la proportion dans laquelle le gouvernement assurait le financement de leurs activités à l'aide de crédits annuels. En 1988, 13 sociétés n'ont pas reçu de fonds du gouvernement, 13 autres ont reçu moins de 200 millions de dollars et quelques-unes ont reçu plus de 200 millions de dollars.

6.19 Ces sociétés avaient également des champs d'action fort différents. Bien que ces différences aient imposé certaines variantes dans la manière d'effectuer les examens spéciaux, elles ne changeaient en rien l'objectif visé, c'est-à-dire aider au contrôle et à la reddition de comptes des sociétés d'État.

Le processus général

6.20 Une fois demandé par le conseil d'administration, l'examen spécial se déroule en trois étapes : la planification, l'examen, la communication des résultats.

La planification consiste à :

- établir les modalités de travail en collaboration avec le comité de vérification et la direction;
- permettre à l'examinateur de revoir ses connaissances sur la société et de relever les systèmes et les pratiques devant assurer la protection et le contrôle des éléments d'actif, l'utilisation économique et efficiente des ressources et le déroulement efficace des opérations;
- déterminer quels sont les systèmes et les pratiques à examiner plus à fond et choisir les critères qui permettront d'en faire un examen valable;
- déterminer les secteurs pour lesquels il sera possible d'utiliser les travaux des vérificateurs internes;
- dresser un plan incluant des critères d'examen pour en discuter avec la direction et le présenter au comité de vérification qui l'examinera et décidera s'il l'accepte.

L'examen sert à :

- préciser la nature et l'étendue de l'information probante à recueillir;

- déterminer l'étendue de l'utilisation des travaux des vérificateurs internes;
- recueillir l'information probante qui permettra de mesurer la conformité aux critères retenus;
- évaluer les lacunes relevées afin de vérifier si leur importance justifie leur communication au conseil d'administration.

La communication des résultats permet de :

- rédiger l'opinion à présenter au conseil d'administration à partir des conclusions de l'examen spécial, y compris présenter, le cas échéant, les lacunes relevées et indiquer dans quelle mesure il y a eu utilisation des travaux des vérificateurs internes;
- signaler à la direction les lacunes qui ne sont pas jugées assez importantes pour être communiquées au conseil d'administration mais qu'il serait opportun de corriger;
- déterminer, pour les sociétés énumérées à l'annexe III-I de la Loi, s'il existe des questions à signaler à d'autres autorités que le conseil d'administration.

6.21 Dans sa quatrième prise de position sur la vérification dans le secteur public, le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes publics de l'Institut canadien des comptables agréés recommandait, dans le cadre de l'exécution des vérifications de l'optimisation des ressources, des normes ayant trait aux qualités professionnelles requises des vérificateurs, à l'exécution du travail de vérification et au contenu des rapports de vérification. Le Bureau applique ces normes pour la planification des examens spéciaux, leur réalisation et la communication de leurs résultats.

La planification

6.22 Au cours de l'étape de la planification, l'examinateur étudie les systèmes et les pratiques de la société, précise son mode d'examen, et dresse un plan qui inclut les critères qui seront utilisés, le tout lui permettant de formuler une opinion éclairée sur la mesure dans laquelle les systèmes et les pratiques utilisés par la société permettent d'obtenir la certitude raisonnable requise. Le plan d'examen spécial est présenté au comité de vérification de la société (ou au conseil d'administration s'il n'existe pas de comité de vérification).

Le choix des systèmes et des pratiques à examiner

6.23 Il serait coûteux et peu utile de faire l'examen de tous les systèmes et pratiques. L'obligation pour l'examinateur d'obtenir l'information probante dont il a besoin pour formuler une opinion doit être pondérée par une évaluation de ce qu'il en coûte pour recueillir ces données. L'examinateur concentre donc son examen sur les secteurs où les lacunes, s'il en est, pourraient être importantes. Les systèmes et les pratiques examinés plus en détail sont ceux que l'examinateur juge nécessaire d'examiner pour obtenir une certitude raisonnable qu'il y a eu protection et contrôle des éléments d'actif, gestion économique et efficiente des ressources, et déroulement efficace des opérations.

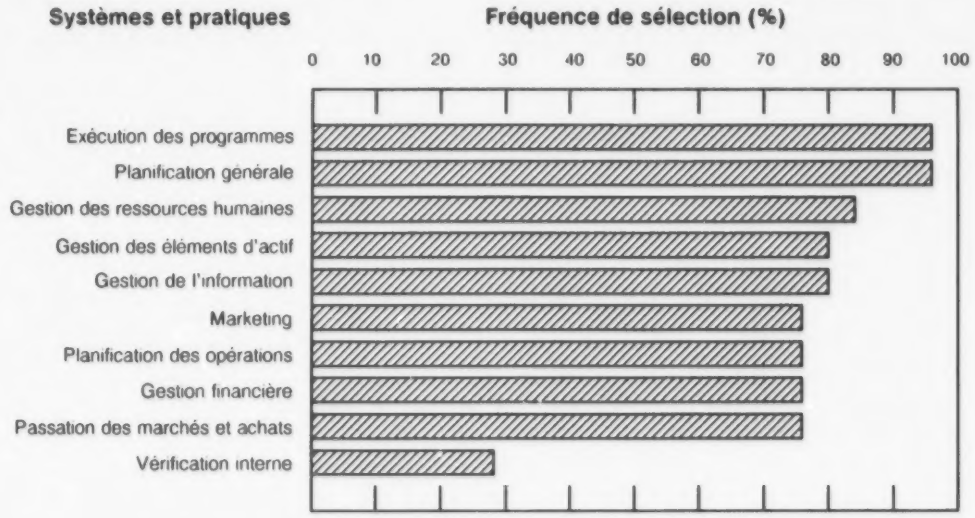
6.24 La pièce 6.3 présente les systèmes et les pratiques importants, que le Bureau choisit le plus souvent de vérifier à fond dans le cadre des examens spéciaux.

Bien que tous les systèmes et pratiques puissent faire l'objet de la vérification, l'examinateur choisit ceux qui sont les plus importants en vue d'un examen approfondi.

6.25 Quelles qu'aient été les différences entre les sociétés d'État examinées, comme nous l'avons déjà mentionné, notre choix des systèmes et pratiques essentiels, à examiner

Pièce 6.3

LES SYSTÈMES ET LES PRATIQUES LES PLUS SOUVENT SOUMIS À UN EXAMEN APPROFONDI



de plus près, s'est avéré tout à fait pertinent. Le bon fonctionnement de ces systèmes et pratiques est indispensable pour aider la direction des sociétés à préciser et à communiquer les objectifs à atteindre, à déterminer quelles sont les ressources requises pour les atteindre et à faire l'attribution de ces ressources, à contrôler le déroulement des opérations, puis à mesurer et à communiquer les résultats obtenus.

Le choix des critères

6.26 Le choix des systèmes et pratiques à examiner plus à fond et le choix des critères d'examen pertinents sont des activités à la fois parallèles et interreliées. Les critères doivent désigner des attentes se situant à un niveau «raisonnable». En principe, les critères d'examen doivent être ceux que pourraient utiliser la direction pour obtenir une certitude raisonnable et ceux que les vérificateurs internes utiliseraient pour vérifier si la direction a su doter la société de systèmes et de pratiques appropriés.

6.27 Les critères proposés sont examinés avec la direction et sont inclus dans le plan d'examen présenté au comité de vérification, lequel doit examiner le plan et les rapports et conseiller le conseil d'administration à cet égard. Cette étape permet au comité de vérification de prendre en considération les systèmes et les pratiques choisis en vue d'un examen détaillé ainsi que les critères retenus, puis de donner son opinion sur ces choix.

L'examen

6.28 L'activité première de l'étape de l'examen est la recherche et l'évaluation efficientes de l'information probante, dont l'examinateur a besoin pour avoir une certitude raisonnable qu'il n'existe pas de lacune importante. L'examinateur doit donc recueillir

suffisamment d'information probante sur la conception, l'application et les résultats des systèmes et des pratiques retenus pour pouvoir déterminer s'ils satisfont aux critères d'examen.

La recherche de l'information probante

6.29 L'examinateur utilise essentiellement les mêmes grandes techniques de recherche de l'information probante que pour les autres types de vérification, à savoir l'inspection, l'observation, l'enquête, la confirmation, le calcul et l'analyse. La nature et l'étendue de l'information probante à recueillir pour un examen spécial varieront cependant selon l'ampleur de l'examen effectué.

6.30 Si l'information indique l'existence d'une lacune, il faut vérifier si cette lacune est importante; par exemple, est-elle susceptible d'influer sur les décisions du conseil d'administration, à cause de son incidence sur la qualité ou le coût des opérations ou à cause de ses répercussions sur la capacité de la société de remplir son mandat. En général, une lacune est dite importante si elle compromet sérieusement la protection et le contrôle des éléments d'actif, la gestion économique et efficiente des ressources ou l'efficacité des opérations.

La communication des résultats

6.31 Le rapport de l'examinateur portera sur tous les systèmes et toutes les pratiques : certains subissent un examen juste assez poussé pour écarter la possibilité de lacunes importantes; dans d'autres cas, tous les systèmes et pratiques clés seront sélectionnés pour une étude plus approfondie. La LGFP exige que le rapport indique :

- si, de l'avis de l'examinateur, compte tenu des critères établis, il existe une certitude raisonnable que les systèmes et les pratiques examinés ne comportent aucune lacune importante;
- la mesure dans laquelle l'examinateur a utilisé les résultats des vérifications internes.

6.32 Le rapport est remis au conseil d'administration. De plus, dans certains cas, l'examinateur peut communiquer les résultats à des autorités autres que le conseil d'administration, c'est-à-dire au ministre responsable ou au Parlement. La pièce 6.4 donne un exemple de rapport pouvant être présenté au conseil d'administration.

6.33 L'article 145 de la LGFP impose des restrictions quant au contenu du rapport. Il dispose que la Partie X de la LGFP ou son Règlement ne peuvent être interprétés comme autorisant l'examinateur à exprimer une opinion sur le bien-fondé des questions d'orientation, ce qui inclut les objectifs de la société.

Dans une importante majorité des cas, les examens spéciaux ont permis de relever une ou plusieurs lacunes importantes.

6.34 La pièce 6.5 donne une ventilation des types d'opinions formulées pour les 28 examens spéciaux sur 29 qui sont terminés. Dans six cas, soit 21 p. 100 des examens terminés, l'examinateur a formulé une opinion sans réserve, indication qu'il avait une certitude raisonnable quant à l'absence de lacunes importantes. Dans trois cas, soit 11 p. 100 du total, la pièce indique «Autres», ce qui signifie des rapports d'examens spéciaux ne livrant aucune opinion. Il s'agissait dans ce cas de sociétés qui, essentiellement, n'étaient pas en exploitation. Toutefois, pour 19 des sociétés examinées, ou 68 p. 100 de l'ensemble, les rapports d'examen signalaient une ou plusieurs lacunes qui, de l'avis du Bureau, étaient importantes.

6.35 Si l'on voit en l'opinion sans réserve la situation idéale, on s'étonnera sans doute, et même on s'inquiétera, du grand nombre de sociétés d'État présentant une ou plusieurs lacunes importantes. Nous tenons cependant

Pièce 6.4

LE RAPPORT TYPE D'EXAMEN SPÉCIAL
AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Conformément à la Partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), j'ai effectué un examen spécial des systèmes de contrôle et d'information financiers, de contrôle et d'information de gestion, ainsi que des pratiques de gestion de la société XYZ. Mon examen avait pour objet de déterminer si, (durant la période visée par l'examen), et tel que l'exigent les alinéas 131(1) *b)* et 131(2) *a)* et *c)* de la LGFP, la société a utilisé ces systèmes et pratiques de manière à donner une certitude raisonnable que :

- les éléments d'actif de la société étaient protégés et contrôlés;
- la gestion des ressources financières, humaines et matérielles de la société était économique et efficiente;
- le déroulement des opérations de la société était efficace.

Un plan d'examen, fondé sur une étude des systèmes et pratiques de la société, a été présenté au comité de vérification le (date). Ce plan renfermait les critères à appliquer au moment de l'examen spécial. Vous trouverez à l'annexe 1 une liste des critères en question.

Le plan indiquait également les systèmes et pratiques que j'ai jugés essentiels pour permettre à la société d'avoir la certitude raisonnable que ses éléments d'actif sont protégés et contrôlés, que la gestion de ses ressources est économique et efficiente et que le déroulement de ses opérations est efficace (voir l'annexe 2). (À l'exception des systèmes et pratiques décrits au paragraphe suivant), ces systèmes et pratiques ont été choisis en vue d'un examen détaillé. Les autres systèmes et pratiques de la société, bien que revus lors de l'étude, n'ont pas été retenus aux fins de l'examen détaillé parce que l'analyse de leur importance et du risque connexe a montré qu'au cours de la période visée par l'examen, ils n'étaient pas essentiels pour permettre à la société d'avoir la certitude raisonnable exigée en vertu des alinéas 131(2) *a)* et *c)* de la LGFP.

(S'il existe quelque facteur qui ait limité l'étendue de l'examen spécial, il faut le préciser dans ce paragraphe.)

Mon examen a été effectué conformément au plan et aux normes de vérification de l'optimisation des ressources recommandées par l'Institut canadien des comptables agréés. Par conséquent, il a comporté les sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires dans les circonstances. J'ai utilisé, lors de l'examen spécial, les travaux effectués par les vérificateurs internes sur (systèmes, pratiques, éléments organisationnels, etc.) selon le cas.

À mon avis, compte tenu des critères établis, il y a une certitude raisonnable (à l'exception des lacunes signalées ci-après) que les systèmes et pratiques examinés ne comportent aucune lacune importante.

(Fournir une description complète, mais succincte, de la nature, de l'étendue et des incidences des lacunes importantes. Pour les incidences, on doit indiquer de quelle façon les lacunes empêchent la société d'avoir la certitude raisonnable que, selon le cas : ses éléments d'actif sont protégés et contrôlés; la gestion de ses ressources est économique et efficiente ou le déroulement de ses opérations est efficace.)

Annexes (le cas échéant)

OTTAWA (CANADA)
DATE :

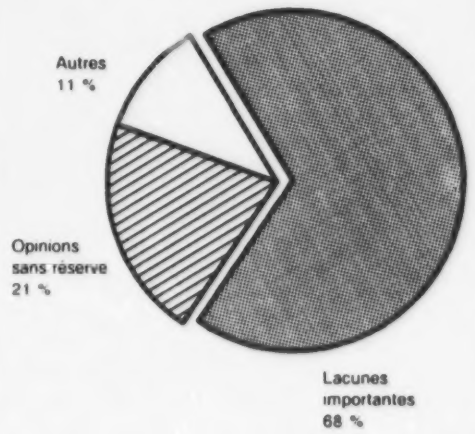
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU CANADA

à faire remarquer qu'il s'agit des résultats enregistrés au cours du tout premier cycle des examens spéciaux. Compte tenu de la nouveauté de la loi et des modifications que les sociétés doivent effectuer pour répondre aux nouvelles exigences, il n'y a donc rien de très surprenant à ce qu'un grand nombre de ces entités présentent une ou plusieurs lacunes importantes. D'ailleurs, dans la plupart des cas, la version finale des rapports d'examen n'était pas encore terminée que la direction des entités examinées planifiait déjà les mesures correctives à prendre ou commençait même à apporter les correctifs nécessaires.

Les sociétés d'État prévoient prendre ou ont déjà pris des mesures correctives pour combler leurs lacunes importantes.

Pièce 6.5

LES TYPES D'OPINIONS



Types de lacunes importantes signalées

6.36 Quels types de lacunes importantes avons-nous présentées dans les rapports? La pièce 6.6 en donne une ventilation, faite en fonction des objectifs que fixe la loi et que les systèmes et pratiques de la société doivent permettre d'atteindre.

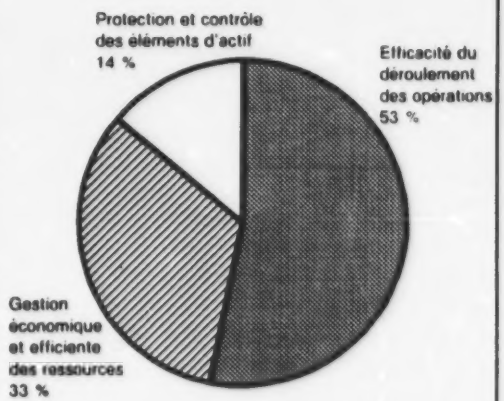
6.37 Pour la présentation de cette pièce, les lacunes se rapportant surtout à l'exécution des programmes et à la planification générale ont été classées comme problèmes d'efficacité. Nous pouvons prendre comme exemple de lacunes dans l'exécution des programmes le cas des sociétés qui ne posséderaient pas de moyens pour mesurer l'efficacité des programmes et des activités et pour en faire rapport, et dont les buts et les objectifs cadreraient mal avec leur mandat légal et les directives reçues. Dans le cas des lacunes au niveau de la planification générale, il pourrait s'agir de sociétés n'ayant pas établi de normes ou de cibles de rendement opérationnel en fonction des objectifs généraux, n'ayant pas attribué les responsabilités majeures de façon suffisamment précise et ne possédant pas d'objectifs clairs.

6.38 Au volet «gestion économique et efficiente des ressources», on trouve dans les rapports d'examen des questions comme l'utilisation inadéquate de normes de travail et de systèmes de mesure du travail pour évaluer l'efficience de l'utilisation des ressources et favoriser l'accroissement de la productivité, l'absence de planification de la carrière, de planification de la relève, de planification à long terme du renouvellement des installations ainsi que l'absence de méthodes d'estimation des coûts de ces demandes de renouvellement ou l'absence de documents présentant ces estimations.

6.39 Au volet «protection et contrôle des éléments d'actif», les lacunes constatées comprennent une gestion inappropriée des stocks, une définition vague des responsabilités en ce qui a trait à la gestion et au contrôle, et des pratiques de gestion de la trésorerie insatisfaisantes.

Pièce 6.6

LES TYPES DE LACUNES IMPORTANTES SIGNALÉES AUX CONSEILS D'ADMINISTRATION



6.40 Somme toute, les rapports d'examen ont révélé une faiblesse générale : des objectifs qui manquent de clarté et une évaluation du rendement et des rapports devant présenter cette information qui sont insatisfaisants. Il est critique pour la direction qui veut assumer ses responsabilités de disposer d'objectifs clairs et d'une bonne mesure des résultats obtenus dans la poursuite de ces objectifs. Les sociétés d'État peuvent difficilement rendre compte de leurs activités si elle n'ont pas d'énoncés clairs et précis de leurs objectifs ou si elles ignorent la mesure dans laquelle elles les ont atteints ou si elles n'ont pas de rapports qui le précisent.

6.41 Cette observation est inquiétante. Sans ce genre d'information, comment les sociétés d'État peuvent-elles respecter les dispositions de la LGFP qui exigent que le rapport annuel de chaque société d'État mère présente «...un énoncé de la mesure dans laquelle la société a réalisé ses objectifs pour l'exercice en question»?

6.42 Il y a plus de dix ans, nous avons signalé au Parlement l'absence de cet élément indispensable au processus de reddition de comptes des sociétés d'État. En 1976, le Bureau a souligné que l'information fournie dans les rapports annuels des sociétés d'État était insuffisante et que le Parlement ne pouvait pas s'en servir pour évaluer vraiment leurs activités. L'année dernière, nous faisions remarquer que les rapports annuels indiquaient rarement avec précision la mesure dans laquelle ces sociétés avaient atteint leurs objectifs.

6.43 Il est facile de comprendre que les sociétés d'État, qui évoluent dans un milieu où la concurrence est très vive, hésitent à fournir des renseignements dont pourraient profiter leurs concurrents. Cependant, elles doivent également tenir compte du fait que toutes les sociétés d'État, par définition, sont entièrement propriété de l'État et qu'à ce titre elles doivent, en définitive, rendre des comptes au Parlement. Celui-ci s'attend de recevoir, et exige, une information qui lui permettra d'évaluer la mesure dans laquelle les sociétés ont atteint leurs objectifs. De manière générale, l'information de ce genre fait défaut et aurait dû lui être communiquée il y a déjà bien longtemps.

Dans l'ensemble, la majorité des lacunes relevées aux cours des examens spéciaux découlaient du manque de précision des objectifs, des mesures de rendement et des rapports insuffisants.

6.44 La Direction générale des sociétés d'État du ministère des Finances et du Conseil du Trésor du Canada, en collaboration avec les sociétés d'État, le Bureau du contrôleur général et notre Bureau, travaille à mettre au point des lignes directrices qui aideront les sociétés dans la préparation de leurs rapports annuels.

Cependant, aucune ligne directrice n'a encore été publiée.

6.45 Le processus d'examen spécial a permis de relever la nécessité pour certaines sociétés d'État de travailler, en collaboration avec les ministres responsables et le Conseil du Trésor, à une formulation plus précise de leurs objectifs et de communiquer, comme cela est exigé, la mesure dans laquelle elles atteignent leurs objectifs. Il faudrait que des lignes directrices permettant d'uniformiser la présentation de l'information dans les rapports annuels de toutes les sociétés d'État soient mises au point et publiées.

Méthodes de communication et types de rapports

6.46 Après avoir examiné l'ébauche du rapport d'examen avec la direction et avec le comité de vérification de la société vérifiée, l'examinateur remet son rapport final au conseil d'administration.

6.47 Les rapports d'examen spécial produits par le Bureau contenaient des annexes qui fournissaient habituellement :

- une liste des systèmes et des pratiques examinés en profondeur;
- les critères d'examen utilisés;
- des précisions sur les lacunes importantes signalées;
- des commentaires, lorsqu'il n'y avait pas eu utilisation des travaux des vérificateurs internes, précisant les raisons pour lesquelles il en était ainsi et les conséquences de tout cela.

6.48 En plus du rapport officiel exigé par la LGFP, dans la plupart des cas le Bureau a préparé des présentations, des rapports de projets et des lettres à la direction pour présenter les questions moins importantes aux gestionnaires des sociétés vérifiées. Ces textes incluaient parfois des recommandations auxquelles venaient se greffer les commentaires de la direction. Les recommandations, le cas échéant, étaient habituellement de nature générale, (ce qu'il faut faire) plutôt que normatives (comment procéder), la manière de faire étant, de bon droit, du ressort de la direction.

Communication de résultats à des autorités autres que le conseil d'administration

6.49 Les articles 140 et 141 de la LGFP autorisent la communication de résultats à des autorités autres que le conseil d'administration, c'est-à-dire au ministre responsable et au Parlement, lorsque l'examinateur d'une société d'État qui figurent à la partie I de l'annexe III est d'avis que le rapport d'examen spécial contient des renseignements qu'il faut communiquer à ces autorités.

6.50 La pièce 6.7 indique que la communication de renseignements à des autorités supérieures n'a eu lieu que dans relativement peu de cas.

6.51 Sur les rapports des 19 sociétés pour lesquelles le Bureau a signalé une lacune importante ou plus, cinq présentaient des éléments qui ont été signalés au ministre responsable. Dans deux de ces cinq cas, des questions ont aussi été signalées au Parlement dans le rapport annuel de la société.

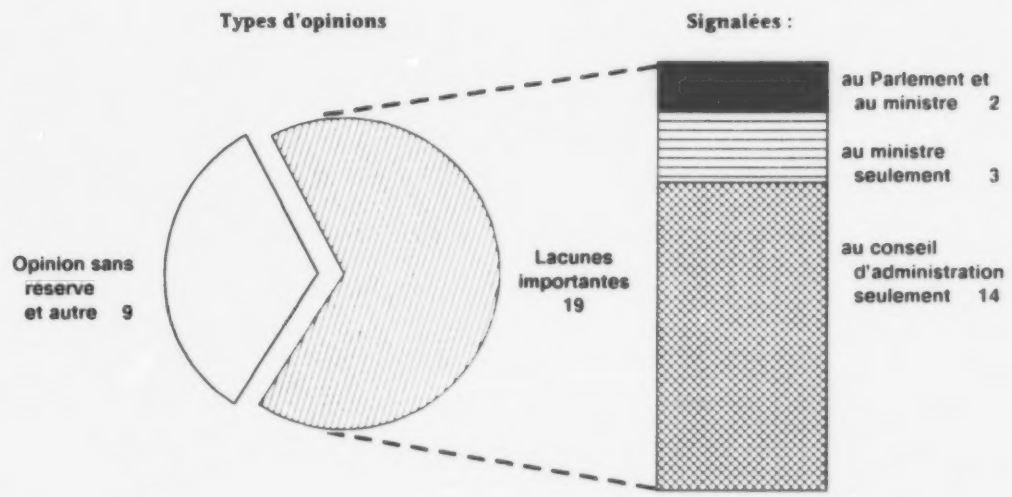
Il y a eu des questions signalées au-delà du conseil d'administration à la suite de cinq examens spéciaux.

6.52 Il y a communication de renseignements à des autorités supérieures dans les cas suivants :

- questions pour lesquelles la direction (ou même le conseil d'administration) ne peut d'elle-même intervenir, par exemple, le cas de libellés de mandat qui sont ambigus ou de

Pièce 6.7

LES LACUNES IMPORTANTES SIGNALÉES



questions mettant en cause plus d'une entité;

- risques importants de perte de deniers publics;
- communication de renseignements à des autorités supérieures pouvant accélérer la rectification des problèmes;
- questions ayant un intérêt particulier pour le ministre responsable ou le Parlement, notamment dans le cas d'inquiétudes formulées précédemment, de sujets de controverse récente ou de questions portant sur le rôle du ministre ou du Parlement dans le cadre du régime de responsabilité des sociétés.

6.53 Le libellé de la *Loi sur la gestion des finances publiques* suggère que la communication des résultats à des autorités autres que le conseil d'administration soit un recours exceptionnel. Le Bureau a tenu compte de cette intention dans la communication des résultats des examens spéciaux, intention qui confirme la conviction qu'a le Bureau qu'il n'est besoin de signaler les problèmes, dans la plupart des cas, qu'au conseil d'administration et qu'à la direction des sociétés, lesquels peuvent et veulent les corriger.

La vérification interne

6.54 Dans le cadre du régime de vérification, le rôle de la vérification interne est important, voire même unique. Les sociétés d'État doivent effectuer des vérifications internes pour déterminer si elles ont tenu les livres et les registres demandés et si elles se sont dotées des systèmes et des pratiques requises. Une société peut être exemptée de cette obligation si le gouverneur en conseil juge que les avantages à tirer de la vérification interne n'en justifient pas le coût. La Direction générale des sociétés d'État du ministère des Finances et du Conseil du Trésor du Canada a préparé des lignes directrices précisant ce qui

peut justifier l'octroi d'une exemption de ce genre et décrivant la procédure à suivre pour qui veut l'obtenir. À cause de l'importance de la vérification interne, les demandes d'exemption ont été examinées avec attention et minutie. Le gouverneur en conseil, à ce jour, a accordé six exemptions dans le cas de sociétés pour lesquelles il n'était pas utile, surtout à cause de leur taille et de la nature de leurs activités, de créer un service de vérification interne ou de faire effectuer ces travaux à contrat.

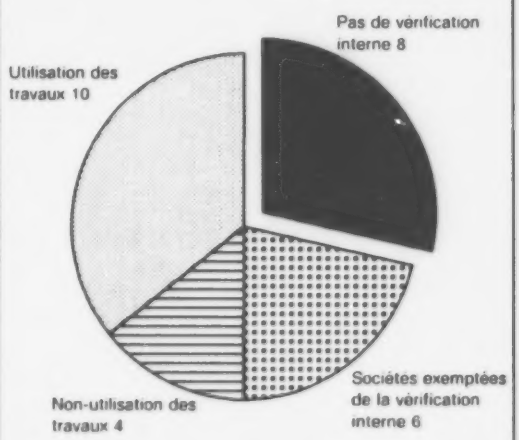
Le rôle de la vérification interne, dans le cadre du régime de vérification, est un rôle important, et le Bureau est nettement en faveur d'une fonction de vérification interne efficace.

6.55 L'examinateur, pour réaliser sa mission, est tenu, s'il le juge utile, d'utiliser les travaux de vérification interne effectués pour répondre aux exigences de la LGFP. Les vérificateurs internes ont offert une bonne collaboration aux examinateurs et la coordination des travaux des deux groupes s'est bien faite, ce qui a facilité la réalisation des examens spéciaux. Cependant, ce n'est pas là ce que nous entendons par «utilisation des travaux de vérification interne». Cette utilisation, en fait, consiste pour l'examinateur, après avoir choisi les secteurs à examiner plus à fond, à utiliser les travaux des vérificateurs internes qui lui permettent d'obtenir l'information probante dont il a besoin pour formuler son opinion. Cette utilisation allège la tâche de l'examinateur. La pièce 6.8 indique dans quelle mesure le Bureau a utilisé les travaux des vérificateurs internes.

6.56 Quatorze des sociétés que nous avons examinées avaient un service de vérification interne ou faisaient exécuter à contrat leurs travaux de vérification interne.

Pièce 6.8

L'UTILISATION DES TRAVAUX DES VÉRIFICATEURS INTERNES DANS LE CADRE DES EXAMENS SPÉCIAUX



Dans dix cas, nous avons utilisé, de façon restreinte ou étendue, les travaux de vérification interne. Il s'agissait de travaux faits antérieurement ou de travaux se déroulant en même temps que les nôtres et portant sur certains éléments de nos examens spéciaux. Nous n'avons pas utilisé les travaux des quatre autres sociétés, car l'étendue des vérifications internes ne correspondait pas à celle de nos examens spéciaux.

6.57 Huit sociétés d'État n'avaient pas fait effectuer de vérifications internes; trois d'entre elles étaient des sociétés inactives. Dans le cas des cinq autres sociétés, la direction était d'avis que la taille de la société et la nature de ses activités ne justifiaient pas une fonction de vérification interne.

6.58 Le Bureau croit fermement à l'utilité de la vérification interne pour les sociétés d'État. Non seulement est-ce un des principaux outils pouvant fournir à la direction la certitude qu'elle dispose de systèmes et de pratiques appropriés, mais cette fonction

permet également à la société de mieux assurer le respect de l'obligation qui lui est faite d'exercer des contrôles et de rendre compte au gouvernement et au Parlement.

6.59 Les responsabilités confiées à la direction, les vérifications internes permettant d'évaluer l'observation des directives et les examens spéciaux périodiques sont trois éléments complémentaires. Les examens spéciaux que le Bureau a effectués démontrent qu'il faut améliorer les vérifications internes dans certaines sociétés d'État. Nous croyons que la coordination entre la planification et la réalisation des activités des vérificateurs internes et celles des examinateurs spéciaux s'améliorera. De plus, une efficacité accrue des vérifications internes permettra aux examinateurs de faire une plus grande utilisation de ces travaux.

6.60 Les sociétés qui n'ont pas fait effectuer de vérifications internes comme le demande la *Loi sur la gestion des finances publiques* devraient étudier les avantages qu'elles pourraient en retirer, et mettre sur pied un service de vérification interne efficace lorsque les avantages dépassent ce qu'il en coûterait ou, dans le cas contraire, demander une exemption.

Les délais de réalisation

6.61 La *Loi sur la gestion des finances publiques* exige que les examens spéciaux soient «au moins quinquennaux». Le premier cycle quinquennal a débuté le 1er septembre 1984, date d'entrée en vigueur des dispositions de la Partie X de la LGFP. Certains examens spéciaux ont débuté en 1985 et, pour la majorité, ont duré deux ans ou moins. Deux examens se sont étendus sur plus de quatre ans, les projets étant réalisés l'un après l'autre plutôt que simultanément.

6.62 Un des examens entrepris n'est pas encore terminé, la société examinée ayant subi une vaste restructuration. La décision de la société de reporter les derniers travaux d'examen au-delà de la fin du cycle quinquennal prévu par la LGFP a été signalée au ministre responsable et au Parlement par la formulation d'une réserve quant à la conformité à la LGFP dans l'opinion que nous avons formulée à la suite de la vérification annuelle des états financiers de la société.

6.63 Les versions finales d'onze rapports d'examen n'ont pas été remises aux conseils d'administration dans les délais prescrits par la LGFP. Ce fait s'explique, entre autres, par les points suivants : la date à laquelle les conseils d'administration ont présenté leur demande d'examen spécial, la nouveauté du processus et ses répercussions sur l'établissement des calendriers et sur la planification des ressources, le soin apporté à l'étude des résultats avec les gestionnaires et les comités de vérification des sociétés, et le calendrier des réunions du conseil.

Les coûts

6.64 La pièce 6.9 indique que les coûts des examens spéciaux effectués par le Bureau se sont échelonnés de moins de 100 000 dollars dans le cas de cinq sociétés de taille relativement modeste à plus d'un million de dollars pour chaque examen effectué auprès de trois grandes sociétés. Un examen spécial exige, en moyenne, deux fois plus de temps qu'une vérification annuelle des états financiers. Le coût moyen (394 000 $) correspond à un peu moins que trois fois le coût d'une vérification annuelle, fait qu'expliquent l'envergure et la complexité relatives des secteurs examinés et, par conséquent, la participation aux travaux d'un plus grand nombre de gens aux échelons supérieurs.

6.65 Ces coûts englobent tous les coûts assumés par le Bureau (coûts directs, frais généraux et services fournis gratuitement au Bureau) mais ne comprennent pas le temps et les fonds consacrés par les sociétés aux examens spéciaux. Les coûts engagés par le Bureau pour la réalisation de ces examens ne sont pas facturés aux sociétés. Les fonds requis proviennent des crédits accordés au Bureau par le Parlement. Les coûts des examens spéciaux et des vérifications annuelles

Pièce 6.9

LES FOURCHETTES DE COÛTS

Coûts (en dollars)	Examens spéciaux	Vérifications annuelles
Moins de 100 000	5	16
100 000 - 500 000	15	12
500 000 - 1 000 000	5	0
Plus de 1 000 000	3	0
	28	28
Coût moyen	*394 000 $ (une fois tous les cinq ans)*	*136 000 $ (chaque année)*

effectués sont publiés, chaque année, dans le Rapport du vérificateur général.

Les examinateurs des sociétés d'État, provenant du secteur privé, semblent avoir connu des expériences semblables à celles du Bureau.

Les examens spéciaux confiés au secteur privé

6.66 Au cours des dernières années, il y a eu échange d'information entre les vérificateurs du secteur privé et ceux du Bureau sur les diverses méthodes d'examen utilisées, sur le genre de rapports présentés et sur les problèmes vécus. Cela a permis d'obtenir une certaine uniformité dans la manière d'effectuer les examens spéciaux. Nous avons fait remarquer que les résultats présentés dans le présent chapitre sont ceux des examens spéciaux effectués par notre Bureau seulement. Afin de savoir si les vérificateurs du secteur privé avaient effectué leurs examens spéciaux d'une manière similaire à la nôtre, nous leur avons demandé, à l'aide d'un questionnaire général, de nous faire connaître leurs points de vue.

6.67 Les réponses à notre questionnaire, et nos discussions avec des praticiens, nous permettent de faire les commentaires suivants :

- Le processus décrit dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* (étude préalable, élaboration d'un plan et de critères d'examen, remise d'un rapport similaire au modèle déjà présenté dans le présent chapitre) a été suivi.
- Les systèmes et les pratiques retenus pour un examen approfondi, en règle générale, appartiennent à l'une des catégories présentées à la pièce 6.3.
- On nous a laissé entendre qu'aucune des sociétés examinées n'avait cherché à être exemptée de l'obligation relative aux vérifications internes. On a utilisé, dans la mesure du possible, les travaux des vérificateurs internes.
- Dans certains cas, on a utilisé des critères généraux, peu nombreux; dans d'autres cas, les critères utilisés étaient plus spécifiques et plus nombreux.
- Bien que la majorité des rapports d'examen n'aient pas fait état de lacunes importantes, certains en signalaient. Nous sommes au courant d'un seul rapport d'examen présenté au ministre responsable, soit l'autorité supérieure au conseil d'administration. En aucun cas, les examinateurs ont-ils jugé nécessaire de communiquer certains faits au Parlement au moyen du rapport annuel d'une société.
- Les conseils d'administration ont accueilli favorablement les constatations et les conclusions des examens spéciaux.
- Les directions de quelques sociétés ont présenté des bilans de leur efficacité, habituellement appelés «déclarations de la

direction». Les vérificateurs avaient ajouté au rapport d'examen un énoncé, communément appelé «attestation», qui précisait le degré de fiabilité à accorder, à leur avis, à ces déclarations de la direction.

6.68 L'introduction des déclarations de la direction et l'ajout au rapport des vérificateurs d'une attestation de la fiabilité de ces déclarations, bien qu'ils ne modifient en rien la nature ou le caractère obligatoire des examens spéciaux, n'en constituent pas moins une initiative très intéressante.

Dans de nombreux cas, la direction avait fait des déclarations dont l'examinateur attestait la véracité.

6.69 Les praticiens de notre Bureau et ceux du secteur privé ont misé sur une forte participation de la direction et de la vérification interne aux travaux effectués. Les vérificateurs, tout au long des examens spéciaux, ont cherché à obtenir, de façon officielle ou officieuse, le point de vue de la direction et à en tenir compte. Quoiqu'il en soit, les praticiens du secteur privé et ceux du Bureau jugent que cette participation plus officielle de la direction, notamment sa démarche d'auto-évaluation et la rédaction de déclarations, constitue en soi un geste important et un appui appréciable au processus d'examen spécial, et vient lui ajouter un élément susceptible d'en accroître l'efficience.

La valeur du processus

6.70 Il est peut-être prématuré de se prononcer sur la valeur globale du processus d'examen spécial puisque le premier cycle vient à peine de se terminer. Une évaluation du genre sera sans doute plus pertinente une fois terminé le deuxième ou le troisième cycle.

6.71 Les réactions des membres des conseils d'administration au cours de leurs réunions, celles formulées au cours d'entrevues et dans les lettres reçues, ainsi que les commentaires sur le processus qu'ont inclus certains rapports annuels des sociétés, laissent présumer que les membres des conseils d'administration jugent le processus et ses résultats très utiles pour obtenir confirmation de la validité des systèmes et des pratiques et pour connaître les secteurs qui exigent plus d'attention.

Dans l'ensemble, les membres du conseil d'administration ont trouvé utile le processus d'examen spécial.

6.72 Comme nous l'avons indiqué l'année dernière, de nombreuses personnes jugent qu'il s'agit d'un processus important, qui aide le conseil d'administration à obtenir de la direction un compte rendu de son administration. Certains estiment même que les examens spéciaux contribuent grandement au respect, par les sociétés d'État, de leur obligation de rendre compte. Au moins un des conseils d'administration s'est dit inquiet du coût de l'examen et souhaite voir ce coût diminuer à l'avenir. On a aussi souligné que la direction a dû réserver un grand nombre d'heures à l'examen. On souhaitait également que cela diminue au prochain examen.

6.73 Les conseils d'administration ont accordé beaucoup d'intérêt aux rapports d'examen spécial. Certains conseils ont demandé aux examinateurs des séances d'information détaillées, alors que d'autres ont délégué cette tâche au comité de vérification. Dans la plupart des cas, la présentation du rapport au comité de vérification ou au conseil de direction au complet comprenait les commentaires de la direction.

6.74 Dans presque tous les cas, les membres des conseils d'administration ont

réagi favorablement aux constatations et aux conclusions des examinateurs. De manière générale, ils ont accepté les rapports d'examen présentés et ils ont manifesté une ferme intention de combler les lacunes signalées.

Les prochaines étapes

6.75 Le deuxième cycle des examens spéciaux est déjà en cours. Il a débuté une fois présentés les rapports des examens spéciaux du premier cycle. Nous tenons compte de l'expérience acquise et, afin d'accroître notre productivité et notre efficacité en ce qui a trait aux prochains examens, nous avons entrepris un certain nombre de projets, notamment :

- un examen des méthodes utilisées pour choisir les systèmes et les pratiques à soumettre à un examen approfondi;
- une évaluation des critères utilisés afin d'assurer un examen uniforme des systèmes et des pratiques similaires;
- une analyse des lacunes importantes relevées afin de développer une méthode plus conséquente de dépistage et de communication des lacunes;
- un examen de l'étendue de l'utilisation des travaux de vérification interne, l'étude des moyens de les utiliser encore plus et des avantages qu'il y aurait à procéder ainsi;
- un examen des moyens appropriés de communiquer avec la direction des entités et des façons d'améliorer les modalités administratives, notamment l'établissement des calendriers de travail et la planification des ressources à consacrer aux examens spéciaux.

Nos pronostics

6.76 Le point de départ, pour les examens suivants, pourrait être un suivi dans le cadre duquel les sociétés indiqueraient les changements apportés depuis le dernier examen et, si des lacunes importantes avaient été constatées, une évaluation des efforts déployés par la société pour les combler. Puisque les sociétés donnent suite aux constatations formulées dans le cadre des premiers examens et continuent de se doter de meilleurs moyens de gérer leurs opérations avec économie, efficience et efficacité, nous nous attendons à ce que les prochains examens demandent moins de travail. De plus, nous comptons travailler en collaboration plus étroite avec les vérificateurs internes en ce qui concerne la planification des examens spéciaux et nous espérons utiliser davantage leurs travaux.

6.77 L'enrichissement de l'expérience des examinateurs et l'amélioration constante des programmes de formation et des méthodes d'examen nous permettent d'anticiper des examens plus conséquents et plus efficients des systèmes et des pratiques.

Les vérifications annuelles : éléments, résultats et points signalés

6.78 Chaque société d'État mère assujettie aux dispositions de la Partie X de la LGFP doit établir des états financiers annuels, pour elle et pour ses filiales à 100 p. 100, en conformité avec les principes comptables généralement reconnus et avec les règles qui viennent les préciser et les compléter. La vérification de ces états financiers annuels a pour objectif de fournir au ministre responsable un rapport donnant l'opinion du vérificateur sur la fidélité avec laquelle les états financiers présentent l'information et sur la mesure dans laquelle les opérations dont a pris connaissance le vérificateur au cours de son examen respectent les autorisations données. Le rapport signale aussi tout autre point, du ressort de la vérification, qui doit être communiqué au Parlement. Le ministre responsable, dans les délais prescrits, doit présenter au Parlement le rapport annuel de la société qui contient le rapport du vérificateur et qui devient alors un document public. De plus, le volume III des Comptes publics, le Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'État et les autres

sociétés en coparticipation du Canada, présente les états financiers des sociétés d'État, les rapports de vérification des états financiers et d'autres renseignements sur ces entités.

6.79 À ces trois éléments du rapport annuel de vérification (examen des états financiers, contrôle du respect des autorisations précisées et communication des «autres questions») s'en ajoute un autre qui porte sur les données quantitatives (rendement), dont nous reparlerons un peu plus loin.

6.80 Depuis 1984, comme nous l'indiquons à la pièce 6.10, il y a eu formulation d'une réserve et communication «d'autres questions» dans seulement 18 des 169 rapports de vérification produits (soit environ 10 p. 100). Ces rapports de vérification ne visent que les sociétés d'État dont le Bureau est le vérificateur attitré et ne concernent nullement celles qui ne sont pas assujetties aux dispositions de la Partie X de la LGFP.

6.81 Afin d'aider le Comité des comptes publics à faire l'étude des questions signalées, le chapitre du Rapport annuel du vérificateur général consacré aux notes de vérification en donne un résumé l'année où chacune de ces questions est officiellement communiquée à la Chambre des communes.

Les rapports portant sur la vérification des états financiers

6.82 Depuis quelques années déjà, les rapports portant sur la vérification des états financiers des sociétés d'État évaluent la fidélité de la présentation de l'information et sa conformité aux principes comptables généralement reconnus. Toutefois, avant la modification de la LGFP en 1984, le vérificateur n'était pas tenu de se prononcer sur ce sujet dans le cas des sociétés d'État.

6.83 Au cours du cycle quinquennal, six rapports de vérification ont mentionné un manque de fidélité dans la présentation de l'information fournie par les états financiers. Ces réserves accompagnant l'opinion du vérificateur, dans la plupart des cas, désignaient l'omission d'appliquer les principes comptables généralement reconnus et portaient entre autres sur les questions suivantes :

- surestimation des débiteurs;
- amortissement porté incorrectement au surplus d'apport;
- coûts d'avant-projets reportés plutôt qu'imputés aux dépenses.

6.84 Même si, dans la plupart des cas, les opinions des vérificateurs sur les états financiers annuels des sociétés d'État sont sans réserve, les lecteurs doivent prendre note que toute opinion assortie d'une réserve indique clairement l'existence d'un problème et la nécessité d'apporter des correctifs.

Le vérificateur et le respect des textes réglementaires

6.85 La LGFP exige que chaque société d'État se dote de systèmes et de pratiques capables de lui fournir une certitude raisonnable que ses opérations, et celles de chacune de ses filiales, respectent la LGFP et son Règlement, la charte et le règlement interne de la société ou de la filiale, et les directives fournies à la société. Dans le cadre de la vérification annuelle imposée par la loi, le vérificateur doit indiquer dans son rapport si les opérations de la société dont il a pris connaissance respectent les dispositions de ces textes réglementaires.

6.86 De 1985 à 1989, nous relevons dans les rapports des vérificateurs neuf réserves relatives au respect des textes réglementaires. Il s'agit surtout :

- de l'exercice d'activités non prévues dans l'énoncé de mission de la société;
- de dérogations à la LGFP;
- du libellé ambigu de certains textes réglementaires.

Pièce 6.10

LES POINTS SIGNALÉS DANS LES RAPPORTS DE VÉRIFICATION ANNUELLE, DE 1985 À 1989

	1985	1986	1987	1988	1989	TOTAL Nombre	TOTAL Pourcentage
Type de rapport							
Opinions sans réserve - nombre de sociétés	28	32	31	30	30	151	89,3
Opinions avec réserve ou mention «d'autres questions» - nombre de sociétés	7	4	2	3	2	18	10,7
TOTAL	35	36	33	33	32	169	100,0
Type de points signalés							
Réserve relative aux états financiers	2	2	0	1	1	6	26,1
Réserve relative à la conformité	2	2	1	3	1	9	39,2
Mention «d'autres questions»	7	0	1	0	0	8	34,7
TOTAL	11*	4	2	4*	2	23	100,0

(* Note : Le nombre de points signalés en 1985 et en 1988 est supérieur au nombre d'entités puisque, pour certaines entités, plus d'un point a été signalé.)

6.87 Des objectifs généraux clairs et bien compris, établis en fonction du mandat octroyé par la loi, sont des éléments importants pour permettre aux sociétés d'être exploitées selon les attentes formulées et conformément aux dispositions des textes réglementaires.

La mention d'autres questions

6.88 On retrouve à huit reprises, dans les rapports de vérification, «d'autres questions» signalées au Parlement. Il s'agit notamment :

- de la gestion de ressources financières sans que l'on ait tenu dûment compte des principes d'économie;
- de la non-indication des coûts des terrains dans les demandes de financement de projets de construction et du fait de n'avoir pas obtenu d'autorisation pour les fonds additionnels nécessaires en vue de combler un déficit;
- du fait de ne pas avoir vérifié si le conseil d'administration exerçait des contrôles appropriés.

6.89 Les dispositions de la LGFP portant sur la mention de questions de ce genre, bien qu'appliquées judicieusement et à de rares occasions, n'en constituent pas moins un des éléments importants des exigences liées au mandat de vérification annuelle. Cette exigence de type «et le reste», en ce qui a trait aux points à signaler dans les rapports de vérification, permet de faire connaître au ministre responsable et au Parlement toute question que ne pourrait couvrir l'opinion sur les états financiers ou l'opinion sur le respect des textes réglementaires.

L'importance des points signalés

6.90 Dans 90 p. 100 des cas, les rapports de vérification ne présentaient ni opinion avec réserve, ni «autres questions». Dans les autres cas, il s'agissait de problèmes propres à une

entité plutôt que de problèmes généraux ou d'indications d'une faiblesse du système de reddition de comptes.

Dans la majorité des rapports annuels, le vérificateur n'a exprimé aucune réserve et n'a signalé aucune autre question. Il s'agit d'une amélioration.

6.91 Dans le secteur privé, la formulation dans l'opinion du vérificateur d'une réserve à l'égard des états financiers est habituellement prise très au sérieux et, selon la nature de la réserve, peut avoir de terribles conséquences financières et administratives, par exemple influer sur la valeur des actions et amener des changements dans l'équipe de direction. Il faudrait, dans le secteur public, accorder la même importance et la même attention à ces questions. D'aucuns pourraient même dire qu'il faut attacher encore plus d'importance aux questions signalées par les vérificateurs des sociétés d'État puisque ces entités, par l'intermédiaire du Parlement, sont exploitées au nom, et pour le compte, des contribuables canadiens.

6.92 Il y a eu amélioration de la situation par rapport à ce que nous avions signalé en 1982. Il y a eu diminution du nombre de réserves accompagnant les opinions des vérificateurs grâce, en partie, à l'amélioration, à la suite de la modification de la LAF, du régime de reddition de comptes imposé aux sociétés d'État, la version modifiée de la loi exigeant l'application des principes comptables généralement reconnus. De plus, les améliorations apportées par la direction des sociétés, le travail de surveillance des comités de vérification et l'importance accrue de la vérification interne dans les sociétés d'État ont sans aucun doute contribué à l'amélioration générale de la situation.

La vérification des renseignements chiffrés (rendement)

6.93 Dans l'article de la LGFP qui traite du rapport annuel du vérificateur, il est précisé que le Conseil du Trésor peut exiger la vérification des renseignements chiffrés sur les résultats obtenus qu'il demande aux sociétés mères d'inclure dans leur rapport annuel.

6.94 De plus, la LGFP contient d'autres exigences connexes sur les renseignements à fournir, notamment l'obligation pour chaque société d'État mère d'inclure dans son rapport annuel les «renseignements chiffrés qu'exige le Conseil du Trésor sur les résultats de la société et, le cas échéant, ceux de ses filiales à 100 p. 100, par rapport à ses objectifs.»

6.95 Le Conseil du Trésor n'a pas encore exigé que les sociétés incluent dans leur rapport annuel des renseignements chiffrés particuliers sur leur rendement ou qu'il y ait vérification de ces renseignements.

6.96 Néanmoins, le Conseil du Trésor a demandé à certaines sociétés d'établir des outils de mesure du rendement, ou d'améliorer ceux qu'elles possédaient, en ce qui a trait aux activités essentielles des sociétés dans le cadre du processus de planification générale. Cette demande s'explique du fait que les indicateurs de rendement constituent un outil de gestion important et, à cause de cela, sont la responsabilité de la direction. Quelques sociétés, il est vrai, fournissent dans leur rapport annuel certains renseignements chiffrés sur leur rendement, notamment sur les services de livraison, sur leur production et sur leurs résultats financiers, avec comparaison aux prévisions établies, ou sur l'utilisation des services par les usagers et sur leur degré de satisfaction. Le Bureau appuie nettement les efforts faits en ce sens.

6.97 L'amélioration des mesures de rendement et les rapports sur le rendement réel, au moyen de ces données, ajouteront à l'utilité des rapports annuels. Il faudrait accorder une attention plus grande non seulement à la description de la mesure dans

laquelle les objectifs sont atteints, mais également à ce secteur important de la description du rendement.

Un grand nombre de sociétés d'État devraient accorder plus d'attention à la mesure de leur rendement en fonction de leurs objectifs et au compte rendu des résultats obtenus.

6.98 Il faudrait que les sociétés qui ne communiquent pas actuellement de renseignements chiffrés sur leur rendement trouvent, en collaboration avec leurs ministres responsables et le Conseil du Trésor, des moyens satisfaisants de mesurer le rendement et de communiquer, dans leur rapport annuel, l'information obtenue. Bien qu'il s'agisse d'une disposition facultative de la LGFP, il devrait y avoir vérification de ces renseignements.

La vérification des rapports trimestriels

6.99 La Partie X de la LGFP contient des dispositions demandant aux sociétés d'État de produire certains rapports, notamment des plans d'entreprise, des budgets d'investissement et, pour les sociétés d'État mères nommées à la partie I de l'annexe III, des budgets de fonctionnement. Les résumés de ces rapports ainsi que les modifications connexes, une fois approuvés par le ministre responsable, sont déposés et deviennent des documents publics.

6.100 Afin d'obtenir la présentation et l'approbation en temps opportun de ces documents, le paragraphe 152(1) de la LGFP demande au président du Conseil du Trésor de présenter au Parlement, chaque trimestre de l'année civile, un rapport indiquant les dates de dépôt, par les ministres responsables, des résumés et des rapports annuels des sociétés d'État.

6.101 À cela s'ajoutent les dispositions demandant la vérification de l'information ainsi fournie. Le paragraphe 152(2) dispose que :

> ...le vérificateur général atteste, dans son Rapport annuel au Parlement, l'exactitude des renseignements que contient chaque rapport trimestriel.

6.102 Le vérificateur général doit, entre autres, faire l'examen des systèmes et procédés utilisés par le Conseil du Trésor pour contrôler le dépôt des résumés et des rapports annuels, vérifier l'information présentée dans les rapports trimestriels, et utiliser tous les autres sondages et procédés jugés nécessaires dans les circonstances.

6.103 Le vérificateur général communique les résultats de ces travaux dans une opinion de vérification libellée selon le modèle suivant :

> J'ai conclu que les quatre rapports trimestriels renferment les renseignements requis sur les dates de dépôt, par les ministres de tutelle, des rapports annuels et des résumés (ainsi que les modifications qui leur sont apportées) des plans d'entreprise, des budgets d'investissement et des budgets de fonctionnement des sociétés d'État et, à mon avis, les renseignements que renferment les rapports trimestriels sont exacts sous tous leurs aspects importants.

Ce texte est reproduit à l'annexe D du présent Rapport.

6.104 Les vérifications n'ont pas révélé d'inexactitudes importantes dans les rapports trimestriels de l'exercice en cours et des quatre exercices précédents.

6.105 Il convient de noter que les dates indiquées dans les rapports trimestriels sont exactes, mais qu'elles ne respectent pas toutes les échéances fixées par la loi. Dans le chapitre 5 de notre Rapport de 1989 portant sur les contrôles et l'obligation de rendre compte

imposés aux sociétés d'État, nous signalions qu'il y avait eu un accroissement sensible du volume des renseignements fournis au Parlement et une amélioration de l'actualité de cette information, par comparaison à la situation qui existait avant que ne soit modifiée la *Loi sur l'administration financière*. Néanmoins, en 1988, seulement 63 p. 100 des résumés des plans d'entreprise et 52 p. 100 des résumés des budgets avaient été déposés avant les dates d'échéance fixées par la loi.

6.106 En 1989, 76 p. 100 des résumés des plans d'entreprise et 76 p. 100 des résumés des budgets avaient été déposés avant les dates prescrites par la loi. Nous espérons que la tendance indiquée par cette amélioration marquée se poursuivra et qu'il y aura bientôt conformité avec les dates d'échéance prescrites.

Conclusions

6.107 Un certain nombre de sociétés d'État ont adopté d'emblée les exigences de la LGFP concernant les vérifications internes, mais d'autres ne l'ont pas encore fait. Cela a mené, entre autres choses, à une moins grande utilisation des travaux de vérification interne dans l'exécution des examens spéciaux.

Le nouveau régime de vérification renforce l'obligation de rendre compte des sociétés d'État.

6.108 De manière générale, l'obligation de se plier à une vérification interne, à une vérification annuelle et à un examen spécial périodique semble constituer un régime de vérification satisfaisant et utile pour les sociétés d'État, un régime qui vient renforcer l'obligation de rendre compte des sociétés d'État.

7

Valeurs, service et rendement

Valeurs, service et rendement

Points saillants

7.1 Cette étude porte sur les valeurs de la fonction publique. Quatre ministères y ont participé. Nous avons rencontré en entrevue 200 personnes d'un peu partout au pays, notamment des gestionnaires, des membres du personnel, des cadres supérieurs et des politiciens. Nous avons cherché à comprendre quels facteurs contribuent à la qualité du rendement des employés au travail, quels dilemmes de valeurs les empêchent de donner un bon rendement et comment ces dilemmes peuvent être résolus (paragraphes 7.6 et 7.19).

7.2 Les systèmes et les structures seuls ne suffisent pas à améliorer le rendement dans la fonction publique; celui-ci dépend aussi des employés et des valeurs auxquelles ils adhèrent. Ces valeurs déterminent les tâches que les employés soigneront, celles qu'ils feront superficiellement et celles encore qu'ils tenteront d'éviter. Le rôle des valeurs n'a guère reçu toute l'attention qu'il mérite. Les gestionnaires ont tendance à s'attacher davantage aux systèmes et aux structures (7.13).

7.3 Nous avons dégagé trois aspirations qu'ont exprimées le plus souvent les employés de tous les niveaux et des divers endroits. Les employés sont soucieux d'apporter leur contribution; ils souhaitent faire une différence, exercer une influence, et maîtriser une tâche ou une activité. Les employés apprécient de voir leur contribution reconnue et récompensée; ils cherchent le respect et la reconnaissance. Les employés apprécient d'appartenir à un groupe, particulièrement s'ils estiment que le groupe réussit bien (7.37).

7.4 Il y a dilemme lorsqu'une organisation privilégie exclusivement le contrôle et l'observation des directives alors que les employés, eux, privilégient l'engagement et le dévouement. Les dilemmes que posent les aspects tangibles et intangibles de la gestion empêchent les employés d'obtenir des résultats (7.7 et 7.42).

7.5 Nous avons examiné des services qui ont résolu de tels problèmes. La gestion s'y fait par la compréhension et trouve un équilibre entre les éléments tangibles et intangibles. Ils constituent des îlots d'innovation. Aucun d'entre eux n'a réussi à implanter rapidement cette culture organisationnelle équilibrée. Il leur a fallu de cinq à dix ans d'efforts soutenus, et parfois deux ou trois générations de dirigeants. La continuité dans le leadership semble être un élément primordial de la survie de ces îlots d'innovation (7.78 et 7.88).

Table des matières

Paragraphe

Introduction 7.6

Études antérieures 7.9
Il est important d'avoir un schème de pensée flexible (7.12)

Définition des valeurs 7.14
Une valeur est une vision du monde tel qu'il devrait être (7.16)

Méthode de travail 7.17
Nous avons rencontré en entrevue près de 200 personnes (7.19)
Notre étude ne fournit pas de réponses absolues (7.20)

Quels facteurs contribuent à la qualité du rendement des employés au travail? 7.21

L'engagement personnel 7.22
L'engagement personnel des fonctionnaires est un atout majeur (7.24)
La satisfaction peut être accrue grâce à une conception intelligente du travail (7.25)

Une fonction publique efficace 7.26
Les employés sont peu disposés à suivre aveuglément les règles (7.29)
La gestion par la compréhension se traduit par moins de directives et plus de latitude (7.33)

Les aspirations des fonctionnaires 7.37
Les employés sont soucieux d'apporter leur contribution (7.37)
Les employés veulent faire une différence (7.40)

Les dilemmes qui empêchent les employés de donner un bon rendement 7.42

Interprétations différentes des exigences de travail 7.43
Les employés privilégient un aspect, les organisations, un autre (7.45)
La perception des employés dépend de ce qu'ils croient (7.51)

Les exigences des différentes «clientèles» 7.53
Ignorance des pressions et des défis auxquels chacun fait face (7.54)
Aider les fonctionnaires à mieux comprendre les aidera à donner un meilleur rendement (7.56)

Contrôle et innovation 7.57
Sans l'attitude voulue, les contrôles ne valent rien (7.59)
Les contrôles tuent l'engagement (7.60)

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Les dilemmes peuvent être résolus	7.67
Des solutions efficaces	7.68
Le service s'améliore grâce à la collaboration et à l'innovation (7.72)	
Les leçons du passé	7.74
L'intégrité : un facteur important (7.75)	
Les îlots d'innovation	7.77
Les groupes novateurs font usage de contrôles, mais font aussi preuve d'engagement (7.78)	
Les bons chefs donnent des pouvoirs à leurs subalternes (7.83)	
La continuité d'approche dans le leadership est vitale à tout changement réussi (7.88)	
En résumé	7.89
L'amélioration du rendement est fonction non seulement des systèmes, mais également des employés (7.90)	
Le potentiel des employés est supérieur à leur rendement (7.92)	

Pièces

7.1 Un travail d'équipe efficace
7.2 Interprétation des exigences de travail : les régions
7.3 Interprétation des exigences de travail : l'administration centrale
7.4 Interprétation des exigences de travail : les organismes centraux
7.5 Opinions de certains politiciens sur le service au public
7.6 L'exemple du voyage à Paris
7.7 Suggestions d'un ministre
7.8 Solutions aux dilemmes
7.9 Le projet de la «qualité de vie au travail»

Valeurs, service et rendement

Introduction

7.6 Ce chapitre porte sur les valeurs de la fonction publique. Nous tentons d'y répondre à trois questions. Quels facteurs contribuent à la qualité du rendement des employés au travail? Quels dilemmes de valeurs peuvent empêcher les employés d'assurer un bon service et de donner un bon rendement? Comment ces dilemmes peuvent-ils être résolus?

Comment peut-on résoudre les dilemmes de valeurs?

7.7 Pour obtenir des résultats, les organisations s'appuient sur des éléments tangibles, tels que des plans, des budgets, des matériaux, des marchés et des procédés. Elles s'appuient également sur des éléments intangibles, tels que l'engagement, le dévouement, la loyauté, l'enthousiasme et l'innovation. Nous savons moins comment mesurer ces éléments, mais leur influence est indéniable. Notre étude cherche à comprendre quelle influence exerce sur le service et le rendement un déséquilibre entre ces deux types d'éléments. Que se produit-il, par exemple, lorsqu'une organisation privilégie surtout le contrôle et l'observation des directives alors que les employés, eux, privilégient l'engagement et le dévouement? Nous avons de même voulu approfondir certains exemples où des solutions ont permis de résoudre ces dilemmes. Comment réagissent les employés lorsque la direction comprend la nécessité d'établir un équilibre? Quel est leur rendement lorsque la direction privilégie tout autant l'engagement et le dévouement que le contrôle et l'observation des directives?

7.8 Nous avons, pour approfondir ces questions, rencontré des gestionnaires, des membres du personnel, des cadres supérieurs et des politiciens. Nous avons aussi observé des fonctionnaires au travail, un peu partout au Canada.

Études antérieures

7.9 Notre étude procède de deux études antérieures. Dans notre Rapport annuel de 1983, un chapitre intitulé *Entraves à une gestion productive dans la fonction publique* traitait des priorités politiques, des règles administratives et des mesures propres à décourager le rendement. Nous avons constaté que de telles entraves avaient un effet néfaste sur les attitudes et le comportement de nombreux gestionnaires. Nous avons aussi constaté, par ailleurs, que certains autres gestionnaires affichaient un rendement remarquablement bon en dépit des mêmes obstacles.

7.10 Nous avons ensuite poussé notre enquête pour savoir quelles sont les caractéristiques que les organisations performantes ont en commun. De là notre chapitre du Rapport de 1988, *Les organisations performantes*. Nous avons constaté que celles-ci misent sur leurs employés, le leadership, l'innovation et la qualité du service aux clients.

7.11 Après ces deux études, une question demeurait encore sans réponse. Qu'est-ce qui pousse les gestionnaires de certaines organisations à toujours chercher à améliorer le rendement? Nous avons conclu qu'il fallait chercher du côté des valeurs pour trouver une réponse.

Il est important d'avoir un schème de pensée flexible

7.12 Nous mentionnons ce qui suit à la fin de notre chapitre du Rapport de 1988 :

> Dans les organisations performantes, les employés possèdent des valeurs qui les poussent à améliorer constamment le rendement de leur organisation. Lorsque les circonstances changent, ils adaptent leurs méthodes en conséquence mais conservent leurs valeurs. Grâce à cette approche, l'organisation affiche un bon rendement même dans un environnement en mutation. Cette volonté ferme est peut-être, de toutes les caractéristiques, la plus importante.

7.13 Les conclusions de nos travaux antérieurs nous ont guidés dans la présente étude. Nous tenons à les répéter ici. Les systèmes et les structures seuls ne suffisent pas à améliorer le rendement, car celui-ci dépend aussi des employés et des valeurs auxquelles ils adhèrent. Les valeurs déterminent les tâches que les employés soigneront, celles qu'ils feront superficiellement et celles encore qu'ils tenteront d'éviter. Pourtant, la plupart des gestionnaires ne se sont guère attardés à l'importance que revêtent les valeurs comme facteur d'amélioration du rendement. Ils ont eu tendance à s'attacher davantage aux systèmes et aux structures qu'aux valeurs que privilégient leurs employés.

Les valeurs influencent le rendement.

Définition des valeurs

7.14 Le mot «valeurs» a plusieurs sens. Certaines définitions s'attachent à une perspective individuelle : but important dans la vie ou norme de comportement d'une personne; éléments les plus importants des attitudes et des convictions d'une personne.

7.15 D'autres définitions proviennent de la pratique et des documents organisationnels : comment le monde devrait être; ce qui devrait être; les buts généraux, les idéaux et les normes d'une organisation.

Une valeur est une vision du monde tel qu'il devrait être

7.16 La fonction publique utilise le mot «valeurs» dans ce deuxième sens. De nombreux ministères poursuivent des projets où les valeurs sont mises au premier plan et certains ont adopté des énoncés à ce sujet : «Nous respectons la dignité des personnes...»; «Notre personnel constitue notre force...»; «Nous croyons en une gestion ouverte et intègre...»; «Nous sommes fiers des services que nous offrons...»; «Nous respectons le public que nous servons». Dans cette étude, nous donnons au mot le même sens que lui donne la fonction publique. Les valeurs constituent des idéaux que les membres des organisations privilégient et qu'il vaut la peine de poursuivre. Une valeur est une vision du monde tel qu'il devrait être.

Méthode de travail

7.17 Pour notre étude, nous avons cherché des ministères, ou des groupes dans des ministères, qui ont connu les dilemmes que suscitent les différences de valeurs. Nous avons tout particulièrement cherché les situations dans lesquelles les dilemmes se sont répercutés sur le service et le rendement. Nous nous sommes en particulier intéressés aux groupes qui ont tenté de trouver des solutions à ces dilemmes.

7.18 Pour débuter, nous avons rencontré les sous-chefs de plusieurs ministères pour parler de l'étude et discuter de son objet. Nous voulions pouvoir rencontrer leurs employés, à tous les niveaux et dans toutes les régions du pays. Ils ont appuyé notre projet. Ils espéraient ainsi saisir des éléments de réponse et mieux comprendre leurs employés et la culture organisationnelle. Les ministères qui ont participé à l'étude sont les suivants : Emploi et Immigration Canada, le Service

correctionnel du Canada, Pêches et Océans Canada et Revenu Canada, Impôt.

Les valeurs sont des idéaux jugés importants.

Nous avons rencontré en entrevue près de 200 personnes

7.19 Nous avons rencontré en entrevue près de 200 employés partout au pays et nous avons observé un grand nombre d'entre eux au travail : des sous-ministres et autres cadres à l'administration centrale, aux gestionnaires de programmes, secrétaires et commis dans les régions, les districts et les petits bureaux gouvernementaux. Nous avons parlé avec eux de leur travail, de leurs relations avec les collègues et le public, de leurs opinions sur ce qui à de l'importance pour les autres dans leur milieu de travail et des caractéristiques qu'eux-mêmes privilégient dans leur emploi. Nous n'avons pas observé un échantillon représentatif de fonctionnaires. Nous avons délibérément choisi des endroits où la direction préfère miser sur les éléments intangibles de la gestion. Dans le cadre de nos entrevues, nous avons également vu un certain nombre de politiciens.

Notre étude ne fournit pas de réponses absolues

7.20 Nous avons retenu les opinions les plus répandues et les plus fermes. Nous avons également relevé les dilemmes auxquels font face les employés de divers niveaux, à divers endroits. Nous discutons en outre de cas où les difficultés ont été surmontées avec succès. Nos observations découlent de nos travaux; toutefois, nous ne donnons pas de réponses absolues. Nous décrivons ce que nous avons observé et nous invitons les lecteurs à discuter de nos observations et à les mettre à l'essai dans leur propre milieu de travail.

Quels facteurs contribuent à la qualité du rendement des employés au travail?

7.21 Il semble acquis et fondé de dire que les employés travaillent pour gagner de l'argent, ce qui leur permet de répondre à leurs besoins, puis ensuite de faire ce qu'ils aiment véritablement. Cette idée repose sur la notion de «rémunération», mot utilisé dans la fonction publique pour désigner les salaires et les traitements. Elle suppose en partie que les employés doivent être «rémunérés» pour faire quelque chose qu'ils préféreraient ne pas faire : travailler. Nous connaissons pourtant des personnes qui travaillent sans être payées, qui donnent de leur temps gratuitement à la collectivité, à des organismes religieux, à des groupes bénévoles ou comme entraîneurs pour des organisations sportives.

L'engagement personnel

7.22 Lorsque les gens se dévouent à une cause, ils s'engagent et ils travaillent ferme. Et plus ils sont engagés, plus ils retirent de satisfaction de leur travail et mieux ils semblent travailler.

Plus les employés sont engagés, mieux ils semblent travailler.

7.23 Cette constatation vaut tout autant dans la fonction publique que dans le secteur privé. Peut-être même plus encore. Les groupes que nous avons examinés ne vendent pas de produits. Ils possèdent peu de «clients» qui, s'ils n'aiment pas le service, peuvent choisir un concurrent. Une partie de leur travail consiste à imposer des programmes impopulaires à des citoyens peu enthousiastes. L'impôt en est un exemple. Le travail de la fonction publique porte également sur des droits que peuvent revendiquer les citoyens auprès du gouvernement et de la société,

notamment l'aide financière et sociale. La fonction publique doit, à tous ces égards, tenter de satisfaire 100 p. 100 de son «marché». Une part de marché de 90 p. 100 n'est pas acceptable.

L'engagement personnel des fonctionnaires est un atout majeur

7.24 Dans un tel contexte, l'engagement personnel des fonctionnaires est un atout majeur. Cet engagement émane en partie du mérite perçu du travail et en partie de la revalorisation intrinsèque qu'il procure aux employés en satisfaisant leur sens de fierté et d'intégrité.

La satisfaction peut être accrue grâce à une conception intelligente du travail

7.25 La satisfaction peut être accrue grâce à une conception et à une gestion intelligentes du travail. Elle peut également être accrue par l'élimination des entraves. La réflexion suivante résume ce propos : «Ce n'est pas l'absence de motivation mais la démotivation forcée qui les freine. Je dis "forcée" parce que le climat organisationnel démotive les employés.»

Une fonction publique efficace

7.26 Une fonction publique efficace influence par ailleurs les employés et les encourage à donner un bon rendement. Quelles sont les caractéristiques de cette efficacité? Une fonction publique efficace est à l'écoute du public, elle est rentable pour les contribuables, elle est fidèle aux priorités gouvernementales, et elle est revalorisante pour les fonctionnaires qui la composent. Cette satisfaction couvre un large éventail de besoins, de la rémunération au perfectionnement professionnel.

7.27 La gestion dans la fonction publique, tout comme dans la plupart des grandes organisations, s'appuie sur des structures bureaucratiques, notamment une hiérarchie officielle, une gestion au moyen de méthodes et de contrôles, et une étroite surveillance de l'observation des directives. Il en résulte souvent des relations de travail impersonnelles. L'approche «contrôle et observation des directives» présume que plus l'organisation est impersonnelle, plus elle sera prévisible, et que la prévisibilité mène à l'efficience.

7.28 Les structures organisationnelles formelles vont également de pair avec les principes d'égalité et d'obligation de rendre compte. Le gouvernement doit répondre de tous les services spéciaux ou individualisés que reçoit un membre du public. C'est la raison pour laquelle la fonction publique a tendance à privilégier un système structuré de contrôles et d'observation des directives.

Les employés sont peu disposés à suivre aveuglément les règles

7.29 Cette méthode comporte des limites et des contradictions. Un système formel, particulièrement s'il est détaillé et complexe, n'est pas toujours souple. Il ne s'adapte pas non plus aux changements de circonstances. Pourtant, le milieu de travail et les besoins des employés évoluent constamment. La technologie impose de nouveaux procédés et le public exige des réponses rapides et un service individualisé. En outre, les employés sont peu disposés à suivre aveuglément les règles. Ils ont besoin de souplesse pour allier carrière et famille. Les jeunes employés, notamment, soutiennent que le travail devrait leur donner l'occasion de s'épanouir.

7.30 Il est évidemment possible d'élaborer des directives, même pour les procédés les plus détaillés et les plus complexes. Elles seront peut-être désuètes, cependant, avant même d'être mises en oeuvre. La réalité ne se cantonne pas dans des règles.

La réalité ne se cantonne pas dans des règles.

7.31 Les systèmes formels permettent, du moins en partie, à la fonction publique de respecter l'obligation d'être rentable et d'observer les priorités d'équité et de reddition

de comptes du gouvernement. Ils répondent beaucoup moins aux besoins d'ouverture et de satisfaction que ressentent les employés. À cet égard, un équilibre plus productif entre la gestion par le contrôle et l'observation des directives et la gestion par le dévouement et l'engagement semble offrir de meilleures perspectives de succès.

7.32 Pour trouver un tel équilibre, les gestionnaires doivent comprendre la pratique et les effets des deux aspects - d'une part, la gestion axée sur les systèmes, fondée sur les contrôles et l'observation des directives et, d'autre part, la gestion axée sur les employés et fondée sur le dévouement et l'engagement. L'équilibre productif pourrait s'établir grâce à une «gestion par la compréhension».

La gestion par la compréhension permet d'atteindre l'équilibre.

La gestion par la compréhension se traduit par moins de directives et plus de latitude

7.33 La gestion par la compréhension se traduit par moins de directives et plus de discrétion chaque fois que cela est possible. Elle signifie créer un équilibre productif pour toute circonstance particulière. Elle signifie savoir reconnaître les employés dévoués, qui possèdent des connaissances et font preuve de jugement. Elle signifie également s'employer à perfectionner et à retenir de tels employés.

7.34 Une fonction publique dont l'orientation serait telle constituerait sans nul doute un défi de taille pour ses gestionnaires. Elle constituerait également un grand défi pour ses employés, sur lesquels elle exercerait une forte influence. Elle contribuerait à la fois à la qualité du service et au rendement supérieur de ses employés.

7.35 Il convient toutefois de faire une mise en garde. Notre étude ne préconise nullement que la fonction publique abolisse tous les contrôles et toutes les directives. Elle propose plutôt que la fonction publique réponde aux aspirations de ses employés tout en maintenant les contrôles essentiels à l'équité et à l'obligation de rendre compte. Le but visé est l'équilibre, non pas la polarisation.

7.36 Nous avons dit que l'engagement personnel et une fonction publique efficace contribuent à la qualité du rendement des employés au travail. Les aspirations personnelles des fonctionnaires y contribuent aussi.

Les aspirations des fonctionnaires

Les employés sont soucieux d'apporter leur contribution

7.37 De nos entrevues et observations, nous avons dégagé trois aspirations qu'ont exprimées le plus souvent les employés de tous les niveaux et de divers endroits :

- Les employés sont soucieux d'apporter leur contribution. Ils souhaitent faire une différence, exercer une influence, et maîtriser une tâche ou une activité.
- Les employés apprécient de voir leur contribution reconnue et récompensée. Ils cherchent le respect et la reconnaissance.
- Les employés apprécient d'appartenir à un groupe, particulièrement s'ils estiment que le groupe réussit bien.

Les employés ont besoin d'être reconnus.

7.38 Quelqu'un a bien résumé les trois aspirations de la façon suivante : «Les employés veulent faire du bon travail; ils veulent être appréciés et ils veulent être fiers de leur organisation.» Ces aspirations semblent représenter les besoins humains fondamentaux d'épanouissement personnel.

7.39 Les besoins peuvent s'exprimer de diverses façons, éthiques ou non. Le besoin de faire une différence, d'exercer une influence, par exemple, peut s'exprimer par la convoitise, l'appât du gain ou la domination. Ces sentiments existent bel et bien et certaines organisations, comme le crime organisé, semblent les sanctionner. Une des raisons pour lesquelles de nombreuses organisations, y compris la fonction publique, ne peuvent pas fonctionner complètement sans sauvegardes et sans contrôles est qu'il y a parfois abus.

Les employés veulent faire une différence

7.40 Il n'en demeure pas moins que, dans les groupes que nous avons visités, la plupart des fonctionnaires ont montré qu'ils souhaitaient faire une différence dans un sens positif. Leurs propres aspirations et leurs propres besoins les aidaient à fournir un bon rendement au travail. La pièce 7.1 indique comment les employés ont exprimé ces idées.

7.41 En résumé, plusieurs facteurs semblent contribuer à la qualité du rendement des employés au travail. Plus ceux-ci sont engagés, mieux ils semblent travailler. La satisfaction qu'ils retirent d'une conception du travail et d'une gestion réfléchies contribue à leur engagement. Une fonction publique efficace peut, d'elle-même, encourager les employés à fournir un bon rendement. Les propres aspirations des fonctionnaires les aident aussi à donner un bon rendement.

Les dilemmes qui empêchent les employés de donner un bon rendement

7.42 Au cours de l'étude, nous avons aussi rencontré des fonctionnaires dont le rendement n'était pas à la hauteur. Ils tiraient indûment profit des avantages qu'ils avaient ou ne contribuaient qu'un minimum acceptable à l'organisation. Dans certains cas, les employés agissaient ainsi parce qu'ils s'estimaient traités injustement. Dans d'autres cas, des conflits d'opinions entre diverses personnes sur la façon de donner un bon service et un bon rendement étaient à l'origine du problème.

Interprétations différentes des exigences de travail

7.43 Dans quelle mesure les organisations sont-elles à la source des dilemmes? Dans quelle mesure les employés les voient-ils? Quelle influence de tels dilemmes exercent-ils sur le service et le rendement?

7.44 Nous avons réuni une série de pièces qui montrent comment les fonctionnaires perçoivent les exigences de travail et comment ces points de vue mènent à des dilemmes. La pièce 7.2 contient les opinions de professionnels qui traitent avec le public.

Les employés privilégient un aspect, les organisations, un autre

7.45 Pour ces professionnels, la tâche consiste à servir le public au mieux de leurs capacités et à minimiser les activités qui, à leur avis, ne sont pas essentielles. Ils sont fiers de leur contribution. Ils la sentent toutefois diminuée parce que le «système» ne partage pas leur opinion quant à son importance. Ils ne se sentent ni appuyés, ni reconnus. Ils considèrent que leur organisation n'est pas ouverte et c'est pourquoi ils la critiquent.

7.46 Nous avons eu des discussions semblables à l'administration centrale. La pièce 7.3 illustre comment les employés de l'administration centrale interprètent les exigences de leur travail.

7.47 Nous constatons que les employés de l'administration centrale veulent eux aussi faire du bon travail. Pourtant, leur interprétation de ce qui importe contraste considérablement avec celle des agents locaux.

7.48 Nous avons obtenu des commentaires, sur le même sujet, de représentants des organismes centraux. La pièce 7.4 est l'opinion de l'un d'entre eux.

Pièce 7.1

UN TRAVAIL D'ÉQUIPE EFFICACE

A. Opinions de certains employés

«Qu'est-ce qui favorise le rendement? Je crois que c'est la satisfaction personnelle. Je le pense vraiment. J'aime mon travail. Si je détestais venir travailler tous les matins, je ne pourrais pas faire un aussi bon travail. Mais j'aime ce que je fais, alors je m'efforce de toujours mieux le faire. À mon avis, ce ne sont pas les gestionnaires qui suscitent un bon rendement. C'est nous seuls qui en décidons.»

«La reconnaissance du superviseur, du gestionnaire et des collègues est, je crois, une motivation. On entend souvent dire dans ce bureau "Merci" au lieu de "Faites ceci" et "Faites cela". On entend "Auriez-vous l'obligeance de faire telle ou telle chose" et lorsque cela est fait, "Merci beaucoup. Vous avez consacré beaucoup de votre temps à le faire." Il y a beaucoup de gratitude verbale.»

«On se préoccupe réellement des employés, même si c'est un très gros bureau. J'ai été très étonné. L'atmosphère y était très différente et c'est pourquoi j'adore y travailler. Les gens se préoccupent réellement de leur travail et tout autant des collègues. Cela joue pour beaucoup. Tous veulent faire du bon travail et aussi vite que possible. C'est là une chose que j'ai remarquée et à laquelle je ne m'attendais pas. On se sent utile.»

«Ce qui me plaît vraiment ici, c'est qu'il n'y a pas de différences entre les niveaux... Assez souvent, la hiérarchie est très prononcée dans les bureaux. Ce n'est pas comme cela ici. Les gens sont traités avec respect et ils travaillent bien en équipe. Selon moi, c'est pour cette raison que le bureau fonctionne si bien. Voilà pourquoi nous avons un bon moral.»

B. Opinions de certains gestionnaires

«On se contente d'habitude d'envoyer une note de service à tout le personnel pour l'aviser que "par le passé, nous avons raté bien des choses... et il ne faut pas rater celle-là". Le chef de section se dit : "J'ai fait mon travail, je leur ai écrit". Le chef de service fait ensuite circuler la note de service et demande à tous les employés d'apposer leurs initiales sur la note. Et si quelque chose tourne mal, on peut aller trouver un employé et lui agiter la note sous le nez. "Vous avez signé la note et il vous arrive trop souvent de mal faire votre travail". Une telle attitude ne sert à rien.»

«Le secret consiste à créer un esprit d'équipe, à susciter un engagement qui va au-delà du travail proprement dit. Il faut traiter les employés avec respect, pour qu'ils aient l'impression d'appartenir à une équipe et à un service. Je ne veux pas dire qu'il faut devenir familier; il faut cependant, voyez-vous, susciter un sentiment d'appartenance à la même organisation. Il faut susciter la loyauté les uns à l'égard des autres et apprendre à se connaître.»

«Une des choses les plus importantes que j'ai apprises est que le personnel fera le travail tout seul si on le lui laisse faire. Les employés veulent travailler. Ils doivent toutefois être convaincus que vous les laisserez faire et que vous les appuyez. Cela ne veut pas dire renoncer à ses responsabilités. Comme je l'ai déjà dit, vous prenez les décisions; parfois, il faut dire non; parfois, il faut expliquer pourquoi et parfois aussi, il n'y a rien à expliquer. Vous décidez, c'est tout. Le personnel doit cependant être convaincu que vous tenez au moins compte de ses sentiments.»

«Voilà ce que j'ai appris ici : si une décision se prend par consensus général, il n'y a plus qu'à laisser les choses suivre leur cours; il est rare qu'elles échouent. Le succès est retentissant. C'est presque terrifiant, car si le consensus se fait sur une erreur, on réussit quand même, mais on tombe dans un piège. Il faut donc être très prudent lorsqu'on cherche un consensus, mais il n'y a pas de doute que cela fonctionne.»

Pièce 7.2

INTERPRÉTATION DES EXIGENCES DE TRAVAIL : LES RÉGIONS

«Notre travail nécessite des contacts constants avec les clients. Il nous faut être présents, les conseiller et les informer. Nous sommes formés pour ce travail que nous avons choisi parce que nous croyons en son importance. Nous aimons travailler avec nos clients, nous aimons les aider et les voir se diriger progressivement vers le succès.»

«La nature de notre travail est une source de stress parce que personne parmi nous ne connaît toutes les réponses et parce que, parfois, un succès apparent se transforme en échec. Nous devons faire face à beaucoup d'incertitude et certains d'entre nous, à l'épuisement professionnel. Nous voulons pourtant continuer parce que le travail en vaut la peine.»

«Le système augmente le stress avec ses exigences excessives de paperasserie et ses doutes sur notre jugement. Il nous faut tout documenter avec force détails, juste au cas où quelqu'un poserait une question plus tard. Il nous faut remplir des formulaires, présenter des rapports, fournir des statistiques, justifier les mesures et tenir des dossiers. Notre parole ne vaut rien si un document n'en témoigne pas. On ne fait pas confiance à nos mesures... il faut les documenter au cas où elles seraient examinées plus tard. Il nous faut répondre à des questions qui ne seront peut-être jamais posées, juste au cas où elles le seraient. Le système est froid, impersonnel et mécanique. Il ne croit pas à nos jugements, ni à ce que nous disons; tout ce qu'il veut, ce sont des chiffres.»

«Toute la situation se complique par la pénurie de personnel, l'augmentation de la charge de travail et la règle interdisant les heures supplémentaires. Le système nous entraîne de plus en plus vers la paperasserie, de moins en moins vers les gens. Nous sommes déchirés entre servir le système et servir nos clients; entre fournir de l'information sur notre travail et faire le travail proprement dit. Nous consacrons de plus en plus de temps et d'énergie au système. Ce dernier est en train de l'emporter.»

7.49 De nouveau, nous voyons une interprétation sincère des exigences de travail, mais d'une toute autre perspective. Faire du bon travail signifie protéger les ministres. Cela signifie en outre garantir un traitement égal à tous les membres du public et empêcher les fonctionnaires de profiter d'avantages personnels dont ne peuvent généralement pas bénéficier les autres Canadiens.

7.50 Dans nos discussions, nous avons aussi tenté de connaître l'opinion des politiciens sur le service et sur la façon dont les fonctionnaires répondent à la demande. Les politiciens se fondent sur ce qu'ils ont observé lorsque des électeurs ont essayé d'obtenir des services ou sur leur expérience lorsqu'ils ont tenté d'intervenir personnellement auprès de fonctionnaires de différents niveaux. Nous présentons certains de leurs commentaires à la pièce 7.5.

La perception des employés dépend de ce qu'ils croient

7.51 Les dilemmes découlent des diverses interprétations données aux exigences de travail. Les employés des régions, qui servent directement le public, ont une opinion et ceux qui servent le centre en ont une autre. Les deux groupes sont sincères, et ils ont tous deux raison. Leurs opinions se fondent sur ce qu'ils voient. Et leur perception dépend souvent de ce qu'ils croient.

Pièce 7.3

INTERPRÉTATION DES EXIGENCES DE TRAVAIL : L'ADMINISTRATION CENTRALE

«Je travaille ici depuis longtemps. J'ai commencé au ministère, à l'administration centrale, après avoir terminé mes études universitaires. Nous avons toutes sortes d'exigences que de nombreux employés n'aiment pas. Nous devons nous occuper des documents du Cabinet; nous inquiéter des sujets qui seront probablement soulevés à la période de questions à la Chambre; traiter la correspondance ministérielle; traiter avec les organismes centraux et avec les médias. Lorsqu'il y a des enquêtes, nous devons pouvoir expliquer où chaque cent de notre budget a été affecté.»

«Il nous faut respecter notre budget. Pour obtenir des ressources et pour planifier, il nous faut connaître les charges de travail et le rendement. Il nous faut présenter des rapports périodiques à la haute direction et aux organismes centraux. Il nous faut ensuite trier les exigences des employés régionaux. Tout le monde a toujours besoin de plus de personnel et d'argent que ce dont nous disposons.»

«Parfois, nous faisons face à des enquêtes. Pour y répondre, il nous faut de l'information sur à peu près tout ce qui se fait dans les régions. L'information doit être recueillie au moment où l'opération a lieu. Nous ne pouvons la créer rétroactivement. Il nous faut donc de l'information permanente sur nos activités.»

«Faire du bon travail veut dire satisfaire toutes ces diverses exigences et pouvoir répondre même aux questions imprévues. C'est un feu roulant.»

7.52 La situation dans son ensemble a cependant de quoi laisser perplexe. L'information que les régions détestent mettre sur papier est exactement celle dont a besoin l'administration centrale pour faire son travail. De même, des mesures que l'administration centrale juge essentielles sont perçues comme étant sans importance par les régions.

Contradictions entre l'administration centrale et les régions.

Les exigences des différentes «clientèles»

7.53 Nous avons déjà parlé des différentes «clientèles» à qui les fonctionnaires doivent répondre, notamment le public dans les régions, les groupes fonctionnels à l'administration centrale, les examinateurs des organismes centraux et les ministres du gouvernement.

Ignorance des pressions et des défis auxquels chacun fait face

7.54 Des attentes aussi diversifiées créent souvent des dilemmes complexes. Tous ceux-ci ont toutefois un élément commun : les

Pièce 7.4

INTERPRÉTATION DES EXIGENCES DE TRAVAIL : LES ORGANISMES CENTRAUX

«En tant qu'organisme central, nous devons nous assurer de l'obligation de rendre compte et des contrôles. Il y a de bonnes raisons à cela. Dans notre régime parlementaire, les ministres sont tenus de rendre compte de ce qui se passe dans leurs ministères. Il leur faut être prêts à répondre à des questions en public. Comme nos ministres ne peuvent pas personnellement surveiller toutes les activités, partout au pays, il nous faut instaurer des systèmes de surveillance et de comptes rendus. Pour cela, les employés régionaux doivent réunir de l'information et préparer des rapports à notre intention. Il n'y a pas de moyens de faire autrement. C'est le prix que nous devons payer.»

«De même, il nous faut un minimum de contrôles centraux. Le gouvernement ne pourrait pas permettre que les habitants des Maritimes soient traités différemment de ceux des Prairies ou de la côte ouest. Nous ne pouvons pas traiter différemment le public des différentes régions canadiennes ou même les employés des différents ministères. Pour garantir un traitement égal, il nous faut des méthodes égales, autrement dit des contrôles uniformes.»

«En dernier lieu, il nous faut un minimum de contrôles pour assurer la conduite prudente des fonctionnaires. Si les cadres de l'entreprise privée voyagent en première classe et descendent dans des hôtels luxueux, le public l'accepte. Si ce sont des fonctionnaires qui en font autant, le public crie à l'outrage.»

«Pour toutes ces raisons, il serait impensable de donner aux gestionnaires locaux une discrétion illimitée sur leur façon de gérer les services. L'obligation de rendre compte et les contrôles font partie de la gestion de la fonction publique.»

uns et les autres ne sont pas au courant des pressions et des défis auxquels chacun fait face.

7.55 Les employés en région peuvent ne pas saisir l'importance de l'information documentée dont ont besoin les fonctionnaires de l'administration centrale. Un gestionnaire de l'exploitation peut ne pas saisir l'importance des données statistiques dont le ministre a besoin à la période des questions. L'agent d'un organisme central peut ne pas comprendre le besoin vital d'une plus grande souplesse pour permettre au fonctionnaire en région de mieux servir le public.

La prise de conscience améliore la collaboration.

Aider les fonctionnaires à mieux comprendre les aidera à donner un meilleur rendement

7.56 La gestion par la compréhension peut pallier une grande part de ce manque de reconnaissance. Aider les fonctionnaires à mieux comprendre les aidera aussi à donner un meilleur rendement.

Pièce 7.5

OPINIONS DE CERTAINS POLITICIENS SUR LE SERVICE AU PUBLIC

«A la fonction publique, ce qui compte d'abord et avant tout, c'est d'assurer aux contribuables les services pour lesquels ils paient. Le service à la clientèle est donc primordial. Pour que celui-ci soit bien assuré, le moral du personnel est très important.»

«Tout ce que j'ai vu, c'est qu'on a réduit le personnel et augmenté la charge de travail des employés... Tout ce que je vois, c'est que la haute direction n'est jamais touchée. Mais à la base, les employés qui desservent le public viennent me voir pour se plaindre : "Regardez ma charge de travail; je ne peux pas donner de service individuel à ces clients...."»

«Une part importante et intrinsèque du service est certainement...de créer un milieu et une atmosphère pour la prestation du service au public qui fassent en sorte que le public, le payeur, puisse dire : "Je reçois une attention personnelle; on s'occupe de mon problème; je suis satisfait de ce service."»

«Il est extrêmement difficile pour tous les intervenants de s'engager pleinement s'ils ne sont consultés que superficiellement au lieu de participer pleinement au processus.»

Contrôle et innovation

7.57 Le principe de prudence et de probité veut que les activités de la fonction publique soient transparentes et soumises à la reddition de comptes. On peut ainsi éviter la fraude, le gaspillage et les abus, tant dans les faits que dans les apparences.

7.58 Par moments, ce principe semble surtout axé sur les apparences. Un cadre a dit : «Auparavant, on s'attendait à ce que nous évitions de mettre le patron dans l'embarras et nous acceptions cela. Nous établissions des contrôles et des mesures préventives pour que nos opérations se déroulent bien et que nos mesures puissent se défendre. Maintenant, on veut que nous lui accrochions un sourire aux lèvres tous les jours. On s'attend à ce que nous fassions tout pour que les choses semblent parfaites, sans erreur. À mon avis, cela ne sera jamais possible.»

Sans l'attitude voulue, les contrôles ne valent rien

7.59 La fonction publique a essayé de faire preuve de prudence et de probité en établissant des contrôles et en veillant à leur respect. Il est à peu près impossible, toutefois, de combler toutes les lacunes et de prévenir toutes les erreurs, même avec des contrôles très rigoureux. Le coût à payer pour supprimer tous les risques d'erreur dans la réalisation d'un programme serait prohibitif. Des contrôles qui ne s'accompagnent pas d'attitudes positives ne parviennent souvent pas à garantir la prudence et la probité, même dans des milieux purement administratifs. La pièce 7.6 en donne un exemple.

Les contrôles tuent l'engagement

7.60 Toutes les organisations, quelles qu'elles soient, imposent des contrôles. Pourtant, lorsque les employés appliquent à la lettre les contrôles, ils en nient souvent

Pièce 7.6

L'EXEMPLE DU VOYAGE À PARIS

Au cours de délibérations sur le budget, le gouvernement a décidé de réduire les déplacements à l'étranger. Le Conseil du Trésor a été chargé de la mise en oeuvre et a publié une directive. Dans un ministère, la directive a mené à un cas singulier. Un des fonctionnaires du ministère devait se rendre en Europe en deux occasions différentes. Normalement, il aurait effectué deux voyages à l'étranger. Toutefois, à cause de la directive visant à réduire le nombre de déplacements, le fonctionnaire a proposé de rester en Europe, à Paris. Le coût total du voyage unique n'était pas inférieur à celui de deux voyages distincts, mais la directive visant à «réduire le nombre de déplacements à l'étranger» était par ailleurs respectée. Inutile de dire que le voyage n'a pas été approuvé. Néanmoins, cette proposition montre bien que les contrôles, sans l'attitude voulue, ne valent rien.

l'intention première. C'est là que surgissent les problèmes. Ceux qui conçoivent les contrôles peuvent penser avoir bien fait leur travail, auquel cas les contrôles sont observés mais inefficaces. Ou les administrateurs en ajoutent de nouveaux, et les employés s'emploient alors à trouver de nouveaux moyens de réagir rituellement. Lorsque cela se produit, les contrôles tuent l'engagement.

7.61 Les contrôles sont les plus efficaces lorsque ceux qui doivent les respecter les perçoivent comme nécessaires et réalisables. Expliquer la raison d'être des contrôles et la nécessité pour les employés de les respecter et obtenir d'eux leur engagement compte tout autant que les contrôles proprement dits.

7.62 Éviter les risques d'une part, tout en laissant place à l'innovation d'autre part, constitue un défi non seulement pour les fonctionnaires. Dans une démocratie parlementaire, les politiciens doivent rendre compte au public et se voir confirmés dans leur orientation par voie de réélection. Les électeurs leur retirent parfois leur approbation lorsqu'ils sont mis au courant de lacunes dans les opérations gouvernementales. Les ministres du gouvernement se retrouvent donc devant un dilemme : choisir des opérations innovatrices qui supposent plus de risques, ou choisir des opérations axées vers les contrôles, mais qui sont moins souples.

7.63 Nous en avons parlé avec bon nombre de politiciens. Un de ceux que nous avons rencontrés, ancien cadre supérieur d'un cabinet provincial, a proposé l'orientation décrite à la pièce 7.7.

7.64 Cette proposition procède d'un raisonnement qui marque un changement dans le mode actuel de pensée. Au lieu d'essayer d'atteindre un but utopique d'opérations parfaites grâce aux contrôles, et ainsi de garder l'appui public, on propose d'expliquer qu'une telle perfection est impossible à atteindre. Toutefois, comme l'ont démontré les grandes entreprises, une gestion par la compréhension permet de s'approcher de la perfection recherchée. Les ministres pourraient donc songer à appuyer des opérations plus innovatrices en laissant aux fonctionnaires plus de latitude, en leur accordant plus d'appui, en leur faisant plus confiance et en reconnaissant leur apport.

7.65 Certains vont plus loin encore. Les études sur les relations humaines en milieu de travail ont toujours soutenu que «si vous êtes

Pièce 7.7

SUGGESTIONS D'UN MINISTRE

«L'époque des nouveaux programmes est révolue. Il est temps d'offrir un meilleur service au public et d'obtenir une plus grande satisfaction à la fonction publique. Il est essentiel d'amener les politiciens à comprendre qu'il est politiquement rentable que la fonction publique possède un meilleur rendement et un taux de satisfaction plus élevé. Pour y parvenir, il faut annoncer que nous suivrons l'exemple des chefs de file du monde des affaires : les banques, les compagnies d'assurance, les firmes de haute technologie, les grandes pétrolières, et ainsi de suite. Nous devrions adopter leurs nouvelles méthodes de gestion qui se fondent sur les valeurs et l'éthique, la satisfaction et le service et moins sur les contrôles rigides multiples.»

«Ensuite, assurons-nous que le public connaît les économies réalisées grâce à la réduction des contrôles et à l'accent accru mis sur les valeurs.»

«Il faudrait bien faire comprendre au public et à la fonction publique qu'il s'agit d'une démarche sérieuse et durable et, qu'au bout du compte, la fonction publique sera meilleure, plus productive et plus satisfaisante. Même s'il y aura des erreurs et de l'inefficience, les avantages, d'un point de vue global, seront énormes.»

bons avec vos employés, vous deviendrez riches». Toutefois, le Canada est une démocratie dans laquelle, par principe, les gens sont traités avec dignité et respect. L'engagement et le dévouement devraient donc être des buts en eux-mêmes et non pas des outils qui permettent d'améliorer le rendement. La question du service, du rendement et de la rentabilité se résoudra alors d'elle-même.

7.66 Cela dit, il semble que les dilemmes, sous une forme ou une autre, continueront de faire partie intégrante du cadre de travail de la fonction publique. Les employés devront toujours faire preuve de jugement, même de sagesse, pour résoudre les difficultés que posent ces dilemmes, ou apprendre à composer en conséquence.

Les dilemmes peuvent être résolus

7.67 Dans la section précédente, nous avons traité des difficultés qui empêchent les employés de donner un bon rendement. Dans la présente section, nous donnons des exemples de solutions à des dilemmes. Nous les avons relevées dans divers secteurs de la fonction publique, dans des îlots d'innovation où les employés ont créé un climat où l'engagement et le service prennent une plus grande place. Il y a plus d'exemples que nous ne pouvons en présenter ici. Cependant, ceux que nous présentons donnent une idée des changements qui s'opèrent.

Des solutions efficaces

7.68 Nous avons, au cours de notre étude, rencontré des gestionnaires reconnus pour les solutions originales qu'ils apportent aux problèmes. Leur technique consiste

Exhibit 7.8

SOLUTIONS AUX DILEMMES

Un gestionnaire régional des Prairies. «Il y avait tellement de paperasserie à remplir que nous ne pouvions plus servir le public. Nous consacrions plus de temps à servir le système qu'à servir les clients. Nous avons donc créé un petit groupe interne pour s'occuper de toutes les exigences bureaucratiques. Grâce à ce groupe, les employés de première ligne ont pu mieux faire leur travail. J'ai pu le constater lorsque j'ai eu un nouveau patron venant de l'entreprise privée. J'avais l'habitude de m'occuper de tous les documents pour mon ancien patron, mais le nouveau voulait s'en occuper personnellement. Après quelque temps, il est venu me voir dans mon bureau : "Je n'en peux plus. Toute cette paperasserie, c'est incroyable! Je ne peux plus continuer". Nous avons lancé cette idée il y a dix ans et je procède ainsi depuis ce temps. Cela protège les employés et répond aux exigences du système.»

Un gestionnaire régional de la côte ouest. «Vous me demandez comment nous traitons l'afflux constant de directives et d'initiatives en provenance d'Ottawa? Permettez-moi de vous poser une question à mon tour. Comment êtes-vous venu ici? Par avion? Avez-vous vu les Rocheuses? Avez-vous vu également que le sommet des Rocheuses est tout blanc? Eh bien, ce n'est pas de la neige, comme vous pourriez le penser. Cette masse blanche est le papier que nous laissons malencontreusement tomber des sacs de courrier qui nous sont destinés. C'est la raison pour laquelle les choses vont bien ici. Sinon, nous serions paralysés.»

Un sous-ministre. «Bien, comme vous le constatez, environ vingt personnes relèvent de moi, personnel régional compris. Et comme vingt personnes, c'est beaucoup trop de monde, cela signifie dans les faits qu'elles ne relèvent de personne. Nous avons cependant de très bonnes relations de travail. Nous nous parlons et nous nous rencontrons régulièrement; nous nous faisons confiance mutuellement et nous prenons des décisions ensemble. Ces employés ont ainsi la latitude voulue pour gérer leur service comme ils le devraient, parce qu'ils le connaissent beaucoup mieux que moi. Il me reste donc du temps pour penser politique et stratégie, ce que le travail d'exploitation ne me laisserait pas le loisir de faire.»

habituellement à discuter avec leurs employés. Ensemble, ils décident de ce qu'ils vont faire pour résoudre le problème. Nous donnons quelques exemples à la pièce 7.8.

L'engagement et le dévouement : une question de principe.

7.69 Certaines de ces solutions sont peu orthodoxes. Par exemple, faire la sourde oreille lorsque l'administration centrale présente une initiative ou donner beaucoup de liberté d'action aux employés peut en faire sourciller plusieurs. Nous hésiterions à approuver la généralisation de ce genre de pratique. Toutefois, la culture organisationnelle de ces lieux de travail semble légitimer ce type de comportement, qui, par ailleurs, paraît contribuer au climat d'innovation qui règne dans ces groupes.

7.70 Nous avons visité des groupes de travail particuliers, de tailles diverses, dans différentes régions du pays. Nous avons entre autres visité un service régional de plus de 2 000 personnes, dont le travail consiste à

traiter des documents normalisés présentés par le public. Il s'agit d'une opération à volume élevé, presque une usine.

7.71 De tels milieux sont habituellement gérés de manière très stricte, parfois autoritaire. Nous avons, dans ce cas, constaté l'inverse. Ce service est un exemple d'un groupe qui pratique la gestion par la compréhension.

Le service s'améliore grâce à la collaboration et à l'innovation

7.72 Voici certains des principaux éléments du style de gestion qu'on y exerce, qui sont représentatifs des différents groupes que nous avons visités.

La gestion est du style sévère-détendu. Elle est sévère pour ce qui est du travail lui-même, qui exige le traitement exact et en temps opportun de millions de documents. Elle est détendue pour ce qui est du personnel qui effectue le travail. Bulletin local, permission d'écouter des baladeurs ou la radio, loteries, journées thématiques, utilisation des installations au bénéfice des employés, notamment utilisation de la cafétéria pour des séances d'aérobie, sont des exemples d'un style de gestion détendu. Le service et le rendement sont très élevés, et pourtant le milieu de travail est humain, voire même «amusant».

On y constate une attitude positive fondée sur la collaboration et l'innovation par rapport aux autres services et à l'administration centrale. Par conséquent, le service est souvent choisi par l'administration centrale pour élaborer et mettre à l'essai de nouvelles techniques et de nouveaux procédés. La direction et les employés collaborent de manière créative. Par exemple, ils établissent ensemble certaines normes de production. Les employés pensent à de nouveaux moyens plus efficaces de faire le travail. Ils se réunissent seuls, entre eux, pour discuter de meilleures méthodes de travail et de production.

La direction a tendance à dire «oui» aux suggestions faites par les employés. Elle cherchera véritablement à trouver des moyens de donner suite à leurs propositions. Elle a appris que les idées des employés sont habituellement innovatrices et productives.

7.73 Ce style de gestion est inhabituel dans les organisations bureaucratiques. Ces services constituent des îlots d'innovation. Pourtant, leur rendement est, semble-t-il, au moins aussi bon et, à certains égards, supérieur à celui d'autres services plus traditionnels. Il vaut la peine de souligner que ces initiatives sont le fruit des services eux-mêmes et qu'elles n'ont pas été imposées par l'administration centrale ou un organisme central.

Les leçons du passé

7.74 Au cours des dix dernières années, nous en avons beaucoup appris sur les principales caractéristiques des organismes où le rendement est bon. Nous avons appris que les styles de gestion ne s'équivalent pas tous au plan de l'efficacité. À la pièce 7.9 (le projet de la «qualité de vie au travail»), nous décrivons un projet lancé il y a 15 ans dans la fonction publique et qui visait à modifier le cadre de travail.

L'intégrité : un facteur important

7.75 Ce projet a permis de conclure, entre autres choses, que l'intégrité comptait beaucoup dans la gestion par la compréhension. Les promesses vagues qui, à la longue, se révèlent irréalisables ne suscitent que du ressentiment. «Ne parlez pas de changements en profondeur si vous n'êtes pas prêt à prendre les engagements nécessaires à leur réalisation».

Les promesses en l'air : une source de ressentiment.

7.76 Sur une note moins sérieuse, le projet a montré les pièges d'une trop grande publicité.

Pièce 7.9

LE PROJET DE LA «QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL»

Le Projet de la qualité de vie au travail (QVT) a débuté en 1975 lorsqu'un comité consultatif de sous-ministres a recommandé la mise à l'essai d'un nouveau concept dans la fonction publique. Celui-ci se fondait sur la conviction...«que si les employés ont davantage l'occasion de participer à la technologie, aux tâches, à l'organisation du travail et à la prise de décisions, avec l'appui des syndicats et de la direction, il en résultera une meilleure efficacité économique et une vie de travail améliorée.»

Le Projet de QVT a été mis en oeuvre en trois étapes.

Dans une première étape, 204 employés dans trois bureaux ont participé à un projet qui n'était pas structuré du tout. Ils ont suivi des séances sur les principes du projet et ses limites. Un expert-conseil externe est également venu les aider. À part cela, ils étaient libres de «passer à l'action.»

Dans une deuxième étape, 113 employés de deux bureaux ont été sélectionnés. On a eu recours à une approche beaucoup plus structurée et les nouveaux bureaux ont été choisis avec plus de soin avant le début du projet. Des fonctionnaires ont été spécialement formés pour les aider au lieu d'un expert-conseil.

Dans la troisième étape, le progrès a délibérément été plus lent et prudent. On s'est attaché à travailler avec la hiérarchie en place.

Un seul projet de QVT de la troisième étape existe encore aujourd'hui. En dépit de cela, des avantages importants ont été acquis, même dans les projets «les moins réussis». Les avantages se sont manifestés particulièrement dans les domaines des communications, de la supervision, de la délégation, des conditions de travail, de la productivité, de l'épanouissement personnel et de la motivation.

L'expérience de la QVT nous a donné quatre grandes leçons. Elles ont trait à l'engagement au changement, à l'orientation du changement, au déroulement du changement et aux notions de leadership.

L'engagement au changement. L'expérience de la QVT a clairement démontré que sans un engagement manifeste de la direction, le changement ne pourra pas se produire. Tout processus innovateur nécessite un engagement réel qui garantisse la mise en place de ressources suffisantes et l'acquisition de compétences grâce auxquelles les nouveaux rôles et les nouveaux rapports s'établiront.

L'orientation du changement. L'expérience de la QVT nous a également appris que si l'orientation est trop étroite, le changement sera freiné. Les employés de deux bureaux ont rapidement constaté que de nombreux changements qui leur apparaissaient nécessaires n'entraient tout simplement pas dans les limites de leur programme. L'orientation du changement dans n'importe quelle entreprise doit être assez vaste pour éviter les sentiments d'isolement dans les groupes petits et même minuscules entourés de nombreuses organisations beaucoup plus vastes, peut-être indifférentes et même hostiles.

Le déroulement du changement. Le déroulement du changement est de tout première importance. Un changement organisationnel n'a rien d'une expérience de chimie. Il n'existe pas de «bonne formule» évidente qui garantisse le succès. L'expérience de la QVT a démontré que le changement est un processus lent, qui exige un engagement de longue haleine envers de nouveaux principes.

Pièce 7.9

LE PROJET DE LA «QUALITÉ DE VIE AU TRAVAIL» (suite)

Il faut également laisser place au risque d'échec, à l'ouverture et à la réflexion pour que le changement s'effectue. L'expérience de la QVT a prouvé que l'une des valeurs les plus importantes est l'apprentissage, qui découle non pas de l'«évaluation» mais d'un bilan continuel de l'expérience par rapport aux buts. L'évaluation nécessite une connaissance éclairée des buts. Le bilan dépend du dialogue qui redéfinit et réaffirme continuellement le but visé et la mission de l'organisation.

Le leadership. Le changement se produit rarement sans l'appui des détenteurs du pouvoir. Le leadership, dans le contexte de la QVT, n'appartient pas à une seule personne omnipotente qui peut, à elle seule, susciter le changement. Plutôt, tous les employés de tous les niveaux de l'organisation doivent faire preuve de leadership. Dans cette optique, tous les employés doivent accepter la responsabilité personnelle de donner forme au changement.

L'attention des médias semblait faire ressortir les pires défauts. Le besoin de succès et de gloire a fait dévier des employés de leur chemin. Plusieurs participants au projet ont eu l'impression qu'une fois leur programme connu du public, il ne fallait plus admettre qu'il y avait des problèmes, le cas échéant. Un employé supérieur conseillait de ne pas parler des nouveaux projets. «En cas d'échec, les journaux ne s'empareront pas de l'affaire».

Les îlots d'innovation

7.77 Une grande organisation comme la fonction publique peut-elle adopter un nouveau cadre de gestion? Dans l'affirmative, comment? La réponse que nous suggérons est ce que nous appelons «les îlots d'innovation». Voici quelques éléments de cette formule que nous avons relevés dans les unités de travail que nous avons examinées.

Les groupes novateurs font usage de contrôles, mais font aussi preuve d'engagement

7.78 Îlots d'innovation. Dans l'immensité des activités de la fonction publique, gérées selon l'approche classique, nous avons remarqué des îlots qui emploient des moyens novateurs pour dispenser les services et favoriser le rendement. Ils accordent encore de l'importance aux contrôles lorsqu'ils sont nécessaires, mais privilégient aussi l'engagement, le dévouement, l'enthousiasme et l'innovation. Ils comprennent qu'une approche équilibrée plutôt qu'unilatérale est plus efficace dans le milieu de travail complexe d'aujourd'hui. Ils comprennent aussi que l'équilibre entre le contrôle et l'engagement peut devoir varier, selon le type de travail à accomplir. Le dénominateur commun est le respect des valeurs des employés.

7.79 L'ouverture, la confiance et l'intégrité. Ce sont les valeurs considérées les plus importantes dans les îlots d'innovation. La direction et le personnel se fient les uns aux autres. Ils se confient l'un à l'autre. Ils écoutent les points de vue des uns et des autres. Ils partagent l'information. Ils tiennent leurs promesses et le geste correspond à la parole.

7.80 Le service est primordial. Dans les îlots d'innovation, la croyance généralisée est la suivante : «Le service est primordial». Tout le travail est subordonné au service à la clientèle.

Celui-ci n'est pas vu comme un goulot d'étranglement, mais comme le but fondamental de l'organisation, même s'il demande beaucoup de temps, surtout dans les situations complexes. Cette opinion est répandue même lorsque le rendement se mesure par les tâches administratives. Lorsque le service prime, les tâches administratives, le travail du personnel et la productivité semblent suivre tout naturellement.

7.81 **Les stimulants et les récompenses**. La plupart des stimulants, dans la fonction publique, ont une chose en commun. On peut en profiter seulement ailleurs qu'au travail. Citons notamment le salaire, les vacances, les prestations de retraite, les congés de maladie, l'assurance médicale et dentaire, les congés de gestion et les primes. Les îlots d'innovation ont mis au point certains stimulants astucieux en milieu de travail. Ils organisent sur place des activités agréables et rendent le contexte de travail proprement dit plus incitatif. Ils essaient également d'offrir divers stimulants pour répondre aux besoins variés des employés. L'horaire souple individuel en est un exemple. Un éventail d'incitations semble important pour les employés. Entre autres choix, citons la possibilité de modifier les règles concernant la tenue vestimentaire, la possibilité pour les employés de travailler à la maison ou l'offre d'un service de garderie.

La plupart des stimulants n'ont rien à voir avec le travail.

7.82 **Continuité et persévérance.** Dans les îlots d'innovation, les employés ont dit apprécier la continuité et la persévérance dans l'orientation de la gestion. Contrairement à la perception courante de l'innovation, la tendance n'est ni aux avalanches continuelles de nouvelles initiatives, ni aux changements d'orientation constants. La direction met délibérément son personnel à l'abri de la discontinuité. Cette vision confirme les impressions recueillies ailleurs : les milieux où l'on apporte des changements de caps continuels sont source de grandes frustrations.

Les bons chefs donnent des pouvoirs à leurs subalternes

7.83 **Les pouvoirs sont conférés aux employés**. La gestion par la compréhension dans les îlots d'innovation n'est pas le fait d'un seul dirigeant charismatique. Elle est le fruit d'un effort collectif. Les services ont effectivement tendance à être dirigés par des chefs efficaces, mais cette efficacité leur vient de ce qu'ils confèrent des pouvoirs à leurs employés. Ces chefs se voient comme rôle principal d'obtenir l'engagement et le soutien actif des employés pour atteindre les objectifs de l'organisation. Cette démarche va beaucoup plus loin que la «bienveillance» à l'égard des employés. Ces dirigeants ressentent un fort besoin de faire appel aux connaissances que possèdent leurs employés. «Les employés savent des choses que les gestionnaires ne connaissent pas. Ils ne sont peut-être pas aussi structurés que les patrons, mais leur réflexion est plus pénétrante que celle de bien des patrons.»

Les employés savent des choses que les gestionnaires ne connaissent pas.

7.84 **Le leadership est une fonction**. On croit généralement que seuls des dirigeants inspirés peuvent apporter des changements à long terme à l'organisation. Cette croyance populaire nous laisse maintenant sceptiques. Nous avons vu au cours de notre étude que les changements les plus productifs se sont produits lorsque les employés de tous les niveaux ont collaboré, animés par le même engagement d'atteindre des buts et de respecter des principes communs. Les dirigeants peuvent se trouver à l'origine d'un changement et ils peuvent créer des conditions propices à ce changement. Cependant, pour que les changements organisationnels survivent, à long terme, le leadership doit,

semble-t-il, être perçu plus comme une fonction partagée que comme une personne, une fonction qu'exercent tous les membres de l'organisation. Un tel programme de changement à long terme ne semble survivre que dans la mesure où tous les intervenants prennent des risques pour soutenir les nouvelles approches qu'ils préconisent ensemble.

Le leadership est une fonction partagée.

7.85 Le style de gestion comparé au gruyère. Les îlots d'innovation ont adopté un style de gestion que nous pourrions comparer au gruyère. Les gestionnaires donnent le cadre dans lequel le travail doit se faire. Ils laissent cependant des «trous», que les employés remplissent selon les besoins locaux. Compte tenu de la situation, et de l'amalgame des ressources dont ils peuvent disposer, les employés font preuve d'innovation et de jugement pour assurer le meilleur service possible.

7.86 L'engagement. La direction et le personnel comprennent la nature et l'objet du service. Ils se sont tous engagés à atteindre ce but et ils se sont engagés les uns envers les autres. Ils connaissent leur public et ils se sont engagés à le desservir. Ils s'entendent sur les tâches fondamentales et importantes qu'il faut effectuer. Ils se sont engagés à mener à terme les initiatives, et ne les abandonnent pas en cours de route pour de nouvelles.

7.87 Les réalisations et la satisfaction. La direction et le personnel travaillent fort pour obtenir la reconnaissance. Ils sont fiers d'eux-mêmes, de leur travail et de leur organisation. Ils privilégient les solutions innovatrices. Ils se sentent récompensés par leurs propres succès et ils les soulignent. Ils essaient de maintenir une atmosphère de travail enrichissante. Ils organisent le travail pour qu'il puisse être «amusant».

La continuité d'approche dans le leadership est vitale à tout changement réussi

7.88 L'instauration de changements demande du temps. Aucun des services que nous avons étudiés n'a pu parvenir à ce résultat du jour au lendemain. Il a fallu des années de travail patient et acharné, parfois plus de deux ou trois générations de dirigeants, pour modifier la culture organisationnelle. Il semble en effet que la continuité d'approche dans le leadership soit un facteur primordial de la survie des îlots d'innovation. Nous avons, au cours de notre étude, constaté qu'il fallait au moins de trois à cinq ans pour qu'une amélioration ou un changement important soit implanté. Dans les services où la gestion par la compréhension est la plus productive, il a fallu entre six et dix ans.

Tout changement demande du temps.

En résumé

7.89 Lorsque nous avons commencé cette étude, nous avons présumé qu'un énoncé de valeurs constituait peut-être le meilleur moyen de susciter un changement dans le style de gestion. Nous avons cependant remarqué qu'un changement positif et important se produisait dans certains îlots d'innovation sans qu'il y ait d'énoncé officiel. Nous avons également observé que ces énoncés exerçaient un effet négatif lorsque les organisations les proclamaient officiellement sans réellement les mettre en pratique ensuite. Dans ces cas, les employés devenaient cyniques et le moral de l'organisation se détériorait. Les énoncés de valeurs peuvent être un outil très positif, mais la direction doit être logique et agir en conséquence. Proclamer bien haut une valeur sans la mettre ensuite en pratique est mortel.

L'amélioration du rendement est fonction non seulement des systèmes, mais également des employés

7.90 Nous vous rappelons les conclusions de nos travaux précédents, que viennent renforcer les conclusions de la présente étude, à savoir :

> Les systèmes et les structures seuls ne suffisent pas à améliorer le rendement, car celui-ci dépend aussi des employés et des valeurs auxquelles ils adhèrent. Les valeurs déterminent les tâches que les employés soigneront, celles qu'ils feront superficiellement et celles encore qu'ils tenteront d'éviter. Pourtant, la plupart des gestionnaires ne se sont guère attardés à l'importance que revêtent les valeurs comme facteur d'amélioration du rendement. Ils ont eu tendance à s'attacher davantage aux systèmes et aux structures qu'aux valeurs que privilégient leurs employés.

7.91 Nous aimerions citer un cadre supérieur, dont la perspective sur les valeurs, le service et le rendement dans la fonction publique est visionnaire. Tous ne partageront pas nécessairement son point de vue, surtout ceux qui ont déjà l'impression de tout donner et d'étirer leurs ressources à la limite. Toutefois, il s'agit d'un point de vue qui peut être une source d'inspiration quant au potentiel encore inexploité de la fonction publique.

Le potentiel des employés est supérieur à leur rendement

7.92 Il a dit : «La comparaison du potentiel des employés et de leur rendement réel nous révèle un écart important dans de nombreux cas. Je suis convaincu d'une chose. Si nous pouvions libérer ce potentiel en réussissant à gagner le plein engagement des employés, nous n'aurions pas besoin de ressources supplémentaires pour de nombreuses années à venir».

8

L'efficience dans l'administration fédérale : une étude spéciale

L'efficience dans l'administration fédérale : une étude spéciale

Points saillants

8.1 L'efficience est un élément essentiel de la gestion, qui permet de garantir le bon rapport avantages-coût des opérations du gouvernement (paragraphes 8.13 à 8.19).

8.2 La responsabilité de la gestion pratiquée avec un souci suffisant d'efficience incombe autant aux organismes centraux qu'aux ministères. Les organismes centraux sont chargés d'établir le cadre des opérations du gouvernement, d'affecter les ressources, de donner une orientation fonctionnelle et d'évaluer les possibilités qui s'offrent dans l'administration fédérale de fournir un meilleur service. Les ministères sont chargés d'exécuter des programmes ou de fournir des services avec efficience (8.24 à 8.27).

8.3 Les problèmes liés à la gestion soucieuse d'efficience mentionnés dans ce chapitre ne sont pas nouveaux. Des variations sur le même thème ont été déjà signalées à l'issue d'études d'envergure gouvernementale et de vérifications de l'optimisation des ressources effectuées dans les ministères. Ce qui est nouveau c'est que, en raison des restrictions financières du gouvernement, l'efficience est devenue soudainement un moyen d'assurer la prestation de services au coût le moins élevé et de la meilleure qualité possible, et ce, conformément aux obligations législatives du gouvernement (8.11 et 8.12).

8.4 Le gouvernement a récemment pris un certain nombre d'initiatives pour rendre ses opérations plus efficientes, par exemple le régime d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels et Fonction publique 2000, mais il est encore trop tôt pour en examiner les résultats (8.26 et 8.27).

8.5 Notre étude révèle que les ministères utilisent une foule de moyens en vue d'accroître l'efficience. On peut citer, entre autres, l'adoption d'une nouvelle philosophie de gestion, l'analyse des opérations et la mise en oeuvre de nouvelles technologies. Toutefois, les organismes centraux et les ministères doivent s'attaquer ensemble aux nombreuses lacunes qui ressortent dans la manière dont les ministères gèrent leurs opérations en tenant compte de l'efficience (8.60 à 8.69, 8.82 à 8.98).

Points saillants (suite)

8.6 La plupart des progrès réalisés jusqu'ici dans les ministères sont ponctuels et ne sont pas le fruit d'un plan de gestion. De plus, la diffusion de l'information à ce sujet laisse à désirer (8.79 à 8.98, 8.47 à 8.56).

8.7 Les documents de reddition de comptes des ministères, utilisés pour l'affectation des ressources dans l'administration fédérale, contiennent peu d'information sur l'efficience. Fondée en grande partie sur le processus budgétaire, la planification est faite sans information suffisante sur la gestion dans une optique d'efficience (8.32 à 8.46).

8.8 Il faudrait améliorer les systèmes de récompenses pour encourager les employés à avoir un meilleur rendement. On risque de perdre des occasions de réaliser des progrès considérables sur le plan de l'efficience si la fonction publique ne réussit pas à inculquer aux gestionnaires une philosophie de gestion et des attitudes les poussant à encourager leurs employés à exceller dans leur travail (8.70 à 8.78, 8.57 à 8.59).

8.9 En général, on a du mal à obtenir de l'information sur les coûts et le rendement ou on ne l'utilise pas assez. L'enregistrement et la communication des dépenses engagées pour les services d'administration et de soutien laissent à désirer, ce qui complique l'évaluation de l'incidence des récentes coupures budgétaires sur les frais généraux et sur l'efficience (8.99 à 8.107).

8.10 Toute évaluation en bonne et due forme du souci d'efficience doit être fondée sur de l'information relative aux coûts et au rendement. À part quelques exceptions, peu de progrès ont été constatés dans la qualité de l'information sur l'efficience, qui laissait déjà à désirer au moment de notre Rapport de 1987 (8.108).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	8.11
L'efficience dans l'administration fédérale	8.13
Objectif et étendue	8.20
Observations	
Responsabilité en matière d'efficience	8.24
La responsabilité d'une gestion pratiquée avec un souci suffisant d'efficience incombe autant aux ministères qu'aux organismes centraux (8.24)	
Étude de cas - La gestion de la trésorerie	8.28
Planification	8.32
Les documents de planification et de reddition de comptes des ministères contiennent peu d'information pertinente sur l'efficience (8.32)	
Information	8.47
La diffusion de l'information sur les progrès réalisés au plan de l'efficience laisse à désirer (8.47)	
Étude de cas - Les organisations les plus efficientes (OPE)	8.53
Formation	8.57
L'efficience est le produit de solides compétences professionnelles et de bonnes compétences en gestion (8.57)	
Technologie de l'information	8.60
La technologie, un moyen continu d'améliorer l'efficience - les centres informatiques du gouvernement (8.60)	
Récompenses	8.70
Le recours au système de récompenses gagnerait à être amélioré pour favoriser l'efficience dans l'administration fédérale (8.70)	
Une bonne gestion des ressources humaines favorise l'efficience (8.73)	
Étude de cas - Les suggestions des employés peuvent faire économiser des millions	8.78
Approches à l'efficience	8.79
La plupart des ministères ne disposent pas d'une approche bien structurée pour gérer leurs opérations en tenant compte de l'efficience (8.79)	

Table des matières

Paragraphe

Étude de cas - Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise 8.83
Les «salles des comptoirs» des Douanes : une étude systématique de l'efficience (8.83)

Étude de cas - Le ministère du Revenu national, Impôt 8.89
La conception en vue de l'efficience (8.89)

Données sur les coûts et le rendement 8.99
La plupart des gestionnaires n'utilisent pas les données sur les coûts et le rendement pour évaluer l'efficience de leurs opérations et l'augmenter (8.99)

Dépenses d'administration et de soutien 8.103
L'enregistrement et la communication des dépenses engagées pour l'administration et le soutien laissent à désirer (8.103)

La qualité de l'information sur l'efficience a peu changé depuis 1987 8.108

Pièces

8.1 Extrait typique d'une Partie III du Budget des dépenses

L'efficience dans l'administration fédérale : une étude spéciale

Introduction

8.11 Depuis 1977, le vérificateur général fait régulièrement des commentaires sur l'efficience, tant dans ses rapports d'études d'envergure gouvernementale que dans ses rapports sur la vérification de l'optimisation des ressources des ministères. Les premières constatations d'une étude de portée générale sur l'évaluation et l'augmentation de l'efficience faisaient partie du rapport du «Travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité» (TRACE) effectué par le Bureau en 1978, à savoir :

- Dans la plupart des opérations que nous avons vérifiées, la gestion ne connaissait ni le niveau réel du rendement (efficience), ni la mesure dans laquelle il pouvait être augmenté.
- La plupart des systèmes étudiés n'ont pas constitué un élément important dans le processus de gestion de programme.

À elle seule, la réduction des dépenses peut contribuer ou ne pas contribuer à accroître l'efficience.

8.12 Dans les années qui ont suivi, la demande accrue de services gouvernementaux et la politique de restrictions financières ont nettement montré l'importance d'une efficience maximale dans l'utilisation des ressources gouvernementales. À elle seule, la réduction des dépenses peut contribuer ou ne pas contribuer à accroître l'efficience. La réduction des dépenses peut, par exemple, restreindre les investissements, d'où la possibilité d'une augmentation de la productivité. L'efficience d'un service fourni à un coût moindre ne sera pas plus grande si le niveau ou la qualité du service laissent à désirer. Par ailleurs, des fonctionnaires ont su dans certains cas mettre en oeuvre des idées novatrices pour maintenir le même niveau de service, malgré les restrictions budgétaires.

L'efficience dans l'administration fédérale

8.13 Le souci d'efficience ne constitue, au sein de la fonction publique, que l'un des aspects d'une gestion soucieuse d'optimiser les ressources. Par ailleurs, la prise de décisions dans une optique d'optimisation des ressources n'est qu'un des éléments qu'un gestionnaire doit prendre en considération. Parmi les autres éléments, on peut citer l'équité, l'égalité d'accès à l'emploi, le développement régional et les autres objectifs socio-économiques du gouvernement.

8.14 Quelques-uns des problèmes qui se posent à l'administration fédérale ont été signalés dans le communiqué daté du 12 décembre 1989 annonçant l'initiative Fonction publique 2000 :

> *Au fil des ans, la fonction publique s'est vu confier la tâche d'assurer la prestation d'un nombre toujours plus important de programmes et de services, tâche dont elle s'est acquittée dans le contexte de restrictions budgétaires grandissantes et malgré d'importantes réductions d'effectifs au cours des dernières années. Cette tâche a été rendue encore plus ardue par l'existence de structures organisationnelles et de moyens de contrôle qui ne favorisent*

pas toujours l'efficacité ou l'amélioration des services offerts au public.

La complexité du régime administratif régissant la fonction publique est considérée comme une importante source de difficultés depuis plus d'une décennie. Il importe plus que jamais de simplifier son administration, d'accroître son efficacité et d'y permettre une plus grande délégation des pouvoirs et responsabilités.

Une révision fondamentale des méthodes d'organisation et de gestion de la fonction publique est essentielle, afin de donner à ses membres les outils dont ils ont besoin pour le XXIe siècle et de leur permettre d'agir efficacement dans le contexte des restrictions budgétaires.

8.15 Notre étude actuelle sur la philosophie de gestion et une étude antérieure sur les entraves à la gestion productive traitent d'un autre aspect de la gestion soucieuse d'efficience. Par exemple, dans le chapitre sur les valeurs, le service et le rendement dans la fonction publique, que nous présentons dans le Rapport de cette année, il est dit que : «Les systèmes et les structures seuls ne suffisent pas à améliorer le rendement, car celui-ci dépend aussi des employés et des valeurs auxquelles ils adhèrent. Les valeurs déterminent les tâches que les employés soigneront, celles qu'ils feront superficiellement et celles encore qu'ils tenteront d'éviter. Pourtant, la plupart des gestionnaires ne se sont guère attardés à l'importance que revêtent les valeurs comme facteur d'amélioration du rendement. Ils ont eu tendance à s'attacher davantage aux systèmes et aux structures qu'aux valeurs que privilégient leurs employés.» (voir le paragraphe 7.13).

8.16 La gestion visant à l'efficience tient compte de toutes les variables influant sur la relation entre les résultats (les extrants) et l'effort (les intrants). Les normes scientifiques et les techniques d'évaluation du travail demeurent valides pour l'évaluation de l'efficience, mais dans une optique plus vaste, l'efficience comprend maintenant des techniques de gestion globale des ressources dont le but est d'inciter les employés à donner un meilleur rendement. L'évaluation de l'efficience comprend également l'examen des méthodes utilisées pour choisir et implanter de nouvelles technologies qui ont une forte incidence sur la productivité des employés. On reconnaît également de plus en plus qu'un service de meilleure qualité (la qualité des extrants) est un élément à ne pas négliger dans l'évaluation de l'efficience des opérations.

8.17 La gestion pratiquée avec un souci suffisant d'efficience oblige constamment les gestionnaires à obtenir et à utiliser de l'information sur la productivité pour évaluer le rendement en fonction d'une norme. La productivité est le ratio de la quantité de biens ou de services produits (les extrants) par rapport à la quantité de ressources utilisées pour les produire (les intrants), et elle est généralement exprimée en mesures telles que le coût ou le temps par unité de production. L'efficience représente la relation entre le rapport extrants intrants (la productivité) et une norme de rendement. On peut mettre au point de nombreuses normes d'efficience pour n'importe quelle organisation, mais toutes les normes sont appelées à changer en raison de facteurs tels que l'implantation de nouvelles technologies et les changements dans les conditions de travail ou la nature du travail.

L'information sur l'efficience est particulièrement utile lorsqu'elle présente une comparaison de la productivité dans le temps (norme chronologique), ou une comparaison avec une norme scientifique ou avec celle d'autres organismes à vocation semblable.

8.18 Les comparaisons de la productivité sont d'importants outils dont la direction

dispose pour déterminer si le rendement de son organisation atteint un niveau d'efficience acceptable et pour déterminer également les possibilités d'améliorations.

8.19 Il est plus facile d'élaborer une formule descriptive de l'efficience, valable en théorie, qu'il ne l'est de l'appliquer aux opérations du gouvernement. Dans certains ministères, les résultats se constatent dans l'immédiat, par exemple les chèques traités, les inspections effectuées ou les entrevues menées. Pour ce qui est des programmes plus complexes, par exemple l'analyse de politiques, il n'est pas aussi simple d'évaluer les résultats. Quoiqu'il en soit, il est indispensable que les indicateurs choisis pour mesurer l'efficience reflètent le travail sur lequel les employés ou la direction peuvent exercer un contrôle.

Objectif et étendue

8.20 Notre étude avait pour objet d'examiner les méthodes utilisées dans l'administration fédérale pour gérer les opérations en tenant compte de l'efficience (la gestion dans une optique d'efficience). L'étude n'a pas compris d'évaluations détaillées de l'efficience de ministères ou de programmes gouvernementaux particuliers.

8.21 Nous avons examiné les comptes rendus au sujet de l'efficience; la technologie de l'information utilisée en vue d'accroître l'efficience; la diffusion des meilleures méthodes; le système de récompenses; les méthodes de gestion dans une optique d'efficience ainsi que la production et l'utilisation des données sur les coûts et le rendement. Nous avons choisi des études de cas pour illustrer la nature et le type de questions qui se sont posées.

8.22 Notre étude était fondée sur les constatations relatives à l'efficience, issues des vérifications de l'optimisation des ressources effectuées par le Bureau au cours des dernières années. De plus, nous avons sélectionné six ministères représentatifs d'un large éventail des opérations du gouvernement, y compris les opérations axées sur les procédés, sur les contacts avec les clients et sur les programmes de réglementation.

8.23 Aux fins de comparaison, nous avons fait des recherches sur la gestion dans une optique d'efficience ailleurs dans le secteur public, au pays et à l'étranger.

Observations

Responsabilité en matière d'efficience

La responsabilité d'une gestion pratiquée avec un souci suffisant d'efficience incombe autant aux ministères qu'aux organismes centraux

8.24 La responsabilité d'une gestion pratiquée avec un souci suffisant d'efficience dans le secteur public du Canada incombe autant aux ministères qu'aux organismes centraux. Les organismes centraux sont chargés d'établir le cadre des opérations du gouvernement, d'affecter les ressources, de donner une orientation fonctionnelle et d'évaluer les possibilités qui s'offrent dans l'administration fédérale de fournir un meilleur service. Les ministères sont chargés d'exécuter des programmes ou de fournir des services avec efficience.

8.25 Pour un groupe comme pour l'autre, l'efficience peut s'exprimer simplement en extrants et en intrants. Toutefois, les aspects de la gestion ne sont pas les mêmes au niveau des programmes ministériels qu'au niveau de l'ensemble de l'administration fédérale. Il est essentiel, pour un niveau comme pour l'autre, que les responsabilités et les rôles respectifs soient bien compris. Le Bureau du contrôleur général a expliqué ces divers paliers d'efficience de gestion dans une lettre adressée au vérificateur général en avril 1989.

(Traduction)
Au niveau supérieur, on peut chercher à améliorer l'efficience des programmes économiques et sociaux, c'est-à-dire l'affectation des ressources entre, par

exemple, le secteur de la défense par opposition au secteur social, ou entre le secteur public et le secteur privé ou, encore, entre le fédéral et les provinces. Les décisions dans ce domaine sont essentiellement politiques, même si l'efficience n'en est pas exclue. À ce niveau, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général n'ont pas de responsabilités de gestion et leur rôle se limite à donner des conseils sur les coûts, la planification et l'administration dans le secteur public.

Ensuite viennent les considérations liées à l'efficience dans le but d'améliorer le cadre de l'administration fédérale. Entreprendre d'améliorer l'efficience à ce niveau pourrait entraîner des réformes de la culture organisationnelle, des systèmes de primes, des règles administratives régissant tous les programmes, une réduction des entraves, etc. Les organismes centraux ont un rôle important à jouer à cet égard et ont lancé un certain nombre d'initiatives dans cette voie.

Au niveau suivant, on peut chercher à augmenter l'efficience en améliorant les structures à l'échelle de l'administration fédérale. Il pourrait s'agir, par exemple, de réorganiser les ministères, de réduire le nombre de tâches exécutées en double et de diminuer le nombre de programmes aux buts opposés. Les décisions dans ce domaine sont, nous le répétons, essentiellement politiques, bien que, dans ce contexte, les organismes centraux aient un rôle à jouer en donnant des conseils aux ministres.

En principe, toutefois, il est impossible de centraliser la gestion de l'efficience de tous les programmes et de toutes les opérations du gouvernement. Il est plus réaliste de confier la responsabilité de l'efficience de programmes particuliers aux ministères tout en les rendant comptables à cet égard. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général peuvent exercer une surveillance sélective, constituer la première étape du processus de reddition de comptes et collaborer avec les ministères pour régler certains problèmes en particulier.

Ainsi, le rôle qui convient au Secrétariat du Conseil du Trésor et au Bureau du contrôleur général, pour ce qui est de l'efficience, consiste à établir les cadres stratégiques et administratifs qui favoriseront l'efficience, à donner des conseils au niveau politique et à fournir orientation générale et soutien au niveau de la gestion.

8.26 Le gouvernement affirme qu'il applique une stratégie concertée en vue d'une gestion plus productive, fondée sur la délégation des pouvoirs et sur l'accroissement des responsabilités. Les mesures prises pour améliorer le rendement du secteur public comprennent, entre autres, l'amélioration de la qualité de l'information de gestion, la modification du mode de prestation des services et la modification de la culture organisationnelle de la fonction publique. Quant aux mesures prises pour augmenter l'efficience, compte tenu des changements de plus grande portée dans les opérations du gouvernement, elles incluent notamment :

INITIATIVE MAJEURE	DESCRIPTION
Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM)	Régime introduit en 1986, pour améliorer la gestion au sein de administration fédérale en réduisant les contrôles administratifs exercés par le pouvoir central, pour donner aux sous-ministres plus de latitude pour gérer leur ministère et pour mieux définir leurs responsabilités quant aux résultats qu'ils obtiennent. Voici des exemples d'améliorations : - Le pouvoir, pour les ministères, de conserver les économies découlant des gains de productivité. - Une réduction importante du nombre de rapports exigés et du nombre de présentations au Conseil du Trésor nécessaires.

	- L'autorisation de reporter les économies à l'exercice suivant : jusqu'à 3 p. 100 des budgets de fonctionnement et d'entretien et jusqu'à 5 p. 100 des budgets d'immobilisations (jusqu'à concurrence de 75 millions de dollars).
Fonction publique 2000	Un examen détaillé de tous les domaines touchant la gestion des ressources humaines est en cours. Le régime de gestion des ressources humaines de la fonction publique sera modernisé et assoupli.
Refonte du système de prestation des services gouvernementaux	Le gouvernement a entrepris de créer de nouveaux moyens d'encourager l'efficience et d'améliorer l'exécution des programmes. Par exemple, les Organismes de service spécial, sous le régime desquels s'exercera l'activité de certains services du gouvernement, de façon autonome, comme une entreprise commerciale. Le Bureau des passeports et l'Agence gouvernementale de consultation et de vérification sont les premiers organismes de service spécial à être créés.
Biens immobiliers	Le Bureau de gestion des biens immobiliers a été créé en 1986 avec mission d'élaborer une stratégie intégrée pour la gestion efficiente des biens immobiliers.
Recouvrement des coûts	En 1989, le Conseil du Trésor a approuvé une politique visant à encourager plus d'équité dans le financement des activités gouvernementales en transférant les coûts aux utilisateurs et à d'autres bénéficiaires, s'il y a lieu. Les droits d'utilisation favorisent une plus grande efficience en soumettant la demande et la prestation de services à des forces semblables à celles du marché.

8.27 Le gouvernement affirme que ses initiatives visant une augmentation de l'efficience sont en voie de réalisation, mais notre étude révèle qu'il est encore trop tôt pour en évaluer l'incidence. Toutefois, d'autres initiatives, comme l'amélioration de la gestion de la trésorerie, ont entraîné une efficience accrue et des économies correspondantes.

Étude de cas - La gestion de la trésorerie

8.28 En 1984, le vérificateur général a étudié la gestion de la trésorerie dans l'administration fédérale et a signalé qu'en améliorant les méthodes de dépôt et de paiement et en modifiant les dispositions bancaires, il serait possible de réaliser des économies d'au moins 90 millions de dollars tous les ans. Depuis lors, le gouvernement a déployé beaucoup d'efforts en ce sens.

8.29 En 1985, la Division de la gestion de la trésorerie a été créée au Bureau du contrôleur général. De nombreuses directives sur la gestion de la trésorerie ont été émises au cours des six dernières années. En 1988-1989, le Bureau du contrôleur général a publié une brochure intitulée : «La gestion de la trésorerie dans l'administration fédérale».

8.30 Selon les estimations du gouvernement, de meilleures dispositions bancaires et une gestion de la trésorerie plus efficiente ont permis de réaliser des économies d'environ 941 millions de dollars depuis 1985. À titre d'exemples d'améliorations, on peut citer la réception plus rapide des impôts à payer sur le revenu, de la taxe de vente et de la taxe d'accise; l'accélération de la facturation et de la perception des sommes à recouvrer; l'élimination des comptes de banques ne portant pas intérêt; l'utilisation des cartes de crédit et des chèques de voyage; l'arrêt des paiements trop hâtifs aux sociétés d'État; l'octroi des subventions et des contributions par versements échelonnés et le recouvrement de l'excédent de trésorerie des sociétés d'État.

8.31 Le gouvernement cherche d'autres domaines à améliorer, tels que la gestion des stocks, les paiements législatifs, les amendes

et les pénalités, la gestion du crédit, les prêts et les garanties ainsi que les marchés.

Planification

Les documents de planification et de reddition de comptes des ministères contiennent peu d'information pertinente sur l'efficience

8.32 Il incombe à tous les ministères fédéraux de préparer des documents de planification qui les aideront, ainsi que les organismes centraux, à prendre des décisions en matière d'affectation de ressources et de contrôle des dépenses. Notre étude a révélé que souvent les documents en question, requis pour le Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD) et pour le nouveau régime d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM), ne contiennent pas l'information dont la gestion a besoin pour améliorer l'efficience, bien que cette information soit exigée aux termes des lignes directrices actuelles.

8.33 Les documents de planification et les rapports de gestion internes doivent contenir des indicateurs de rendement pour les tâches mesurables et quantifiables. Sinon, sur quelle base pourra-t-on se fonder pour déterminer à quel point l'efficience s'est améliorée ou s'est détériorée?

8.34 Notre étude a porté sur des documents et des rapports produits par des ministères fonctionnant selon le Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD) et le régime d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM) (six ministères, au total, participent actuellement au régime d'APRM et sept autres négocient les conditions de leur participation). Nous avons également examiné la Partie III du Budget des dépenses principal. Nous avons conclu que quelques ministères ont fait un effort pour accroître leur efficience, mais les rapports ne nous ont pas fourni assez de matière pour nous permettre de faire des observations sur l'étendue des améliorations. Les ministères dont les opérations sont répétitives et les extrants uniformes tendent à avoir des données qui se rattachent plus facilement à l'efficience, et accordent donc plus d'importance à cette information que les ministères dont les activités relèvent de la politique.

8.35 Notre étude a révélé que les ministères préparent les documents de planification essentiellement parce que les organismes centraux les demandent dans le cadre du processus d'affectation des ressources, qui est axé sur le budget. Dans la plupart de ces documents, on ne présente pas l'information de type budgétaire dans une optique de gestion efficiente et on se soucie peu d'intégrer l'information sur l'efficience à celle sur les ressources, ce qui est pourtant essentiel pour la planification et la gestion.

8.36 La plupart des documents de planification portent sur des objectifs qui ne sont pas énoncés en termes quantifiables et, par conséquent, les améliorations prévues en matière d'efficience ou de productivité ne ressortent pas comme des cibles quantifiables. Dans les documents de planification préparés dans le cadre du SGSD et de l'APRM, les ministères doivent donner des indicateurs de rendement, mais ils ne communiquent des données quantitatives sur l'évaluation des résultats que rarement.

8.37 Certains plans ministériels contiennent de l'information sur l'accroissement de l'efficience de certaines activités, mais il n'existe aucune norme sur la communication des résultats d'activités gouvernementales comparables. La majeure partie de l'information sur les résultats des programmes est présentée sous forme de textes donnant une évaluation qualitative. Lorsque les documents de planification sont étayés par des données, celles-ci sont présentées en chiffres globaux et fournissent peu ou pas d'information sur la façon dont le ratio des extrants aux intrants peut avoir changé dans le temps ou par rapport aux plans.

8.38 La majorité des ministères ne présentent pas l'information sur l'efficience sous une forme permettant de faire des

comparaisons entre les plans et les résultats d'une année à l'autre. L'information sur le rendement, isolée de tout cadre de comparaison, n'offre pas une base valable pour évaluer l'efficience.

8.39 Dans le chapitre 24, nous signalons que le ministère du Revenu national, Impôt, ne suit pas toujours les mêmes méthodes pour cumuler les résultats des programmes et les présenter dans la Partie III du Budget des dépenses. Par exemple, les cotisations additionnelles sont utilisées comme mesure du rendement aux fins des rapports de productivité des activités d'exécution. Cependant, nous avons constaté que la mesure varie en fonction de l'activité d'exécution en cause. Dans certains cas, on n'entend par cotisations supplémentaires que la portion d'impôt fédéral et dans d'autres, une combinaison de l'impôt fédéral et de l'impôt provincial.

8.40 De plus, le ministère ne rend pas compte de l'utilisation d'une grande partie des ressources qu'il consacre à ses activités d'exécution. Par exemple, sur les 5 286 années-personnes affectées aux vérifications fiscales, la Partie III ne montre des résultats que pour 2 540 années-personnes, sans aucune explication sur le travail des autres 2 746 années-personnes utilisées pour diverses activités connexes, ou sur les résultats obtenus grâce à elles. Autrement dit, dans les rapports sur le rendement, plus de la moitié des ressources affectées à la vérification ne sont pas comptabilisées.

8.41 Dans le chapitre 28 sur le Secrétariat d'État, nous signalons que l'information sur le rendement est incomplète en ce qui concerne l'Enregistrement de la citoyenneté et le Développement de la citoyenneté. Par exemple, en ce qui touche l'Enregistrement de la citoyenneté, le ministère ne possède aucune donnée sur la productivité, la rapidité et la qualité des services ni sur l'importance de l'arriéré des demandes, qui est fortement en hausse depuis 1986-1987. En ce qui concerne le Développement de la citoyenneté, le temps de traitement des demandes, qui figurait dans la Partie III de 1984-1985, n'est plus fourni.

8.42 Un autre aspect du problème est signalé dans le chapitre sur notre suivi, dans lequel nous communiquons la réponse du ministère de l'Agriculture à une recommandation du Comité des comptes publics, à savoir que : «le ministère veille à ce que la Partie III du Budget de 1990-1991 et des années subséquentes renferme des informations précises, claires, cohérentes et complètes, notamment à l'égard de l'affectation des ressources et des résultats des programmes».

8.43 Lorsque nous avons examiné la Partie III du Budget de 1990-1991 de l'Agriculture, nous n'avons pas trouvé de preuves suffisantes et satisfaisantes pour étayer les déclarations de rendement qui y figuraient. Dans certains cas, les preuves fournies étaient incomplètes. Dans quelques cas, les preuves laissaient supposer que les déclarations concernant le rendement, telles que présentées, induisaient en erreur.

8.44 Nous concluons qu'il y a, dans les systèmes et les pratiques utilisés au ministère de l'Agriculture pour préparer et revoir la Partie III du Budget des dépenses principal, des lacunes qui préoccupent tant le ministère que notre Bureau. Le ministère devra apporter des améliorations aux systèmes et aux pratiques qu'il emploie pour préparer la Partie III s'il veut être raisonnablement sûr qu'elle contient des renseignements exacts, clairs, conséquents et complets.

8.45 Comme le montre la pièce 8.1, et comme en fait également état le chapitre 24 du Rapport de cette année sur le ministère du Revenu national, Impôt, l'information généralement fournie à la Partie III et dans les autres documents ministériels de planification et de reddition de comptes serait plus utile si elle contenait des données quantifiées et plus spécifiques sur le rendement établissant le rapport entre les extrants et les intrants. L'information sur l'efficience pourrait inclure, par exemple, le nombre de vérifications internes et d'évaluations de programme réalisées dans les délais prévus, les coûts réels par rapport aux coûts prévus dans le budget, le nombre de recommandations et les économies qui ont découlé de celles-ci. D'autres données

Pièce 8.1

LA PLUPART DES DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET DE REDDITION DES COMPTES DES MINISTÈRES CONTIENNENT PEU DE DONNÉES QUANTITATIVES SUR L'EFFICIENCE : VOICI UN EXTRAIT TYPIQUE D'UNE PARTIE III DU BUDGET DES DÉPENSES

Données sur le rendement et justification des ressources : Cette activité appuie les gestionnaires dans les domaines suivants : planification, planification et gestion des installations, informatique, finances, services administratifs, conseils de gestion, vérification, évaluation, administration du personnel, et communications. Trois principaux résultats sont attendus : l'établissement et l'amélioration de l'infrastructure de gestion; la fourniture de services; et les conseils, l'information et l'orientation fonctionnelle à l'intention des gestionnaires.

Le rendement par rapport aux résultats clés est mesuré de deux façons : les extrants directs produits, et leur effet sur l'exécution, l'administration et la gestion des programmes du Ministère.

Infrastructure de gestion : Les principaux systèmes, politiques, procédures et normes sont déjà établis au Ministère, mais ils exigent périodiquement d'être mis à jour, améliorés et redéfinis. Ces travaux s'effectuent sous la forme de projets et les extrants sont mesurés par l'atteinte d'étapes dans ces projets. L'impact est normalement mesuré par la vérification et l'évaluation des programmes servis. Dans les grands projets de développement, particulièrement lorsque des systèmes nouveaux ou modifiés sont en cause, l'évaluation de l'efficacité peut porter sur les projets mêmes.

Services : La majorité des extrants mesurés se trouvent dans le secteur des services. Les indicateurs sont particuliers à la fonction ou aux services, et vont d'éléments tels que le nombre de factures traitées (finances) au coût de production des plans non discrétionnaires comme le plan opérationnel pluriannuel (planification).

L'efficacité de ces services opérationnels est déterminée en fonction du degré de conformité aux exigences des organismes centraux et de respect des délais. En raison de la diversité des services, on en évalue l'efficacité cas par cas.

Conseils, information et direction fonctionnelle : Les extrants sont extrêmement difficiles à mesurer dans ce domaine. La satisfaction du client est mesurée périodiquement et, de façon plus informelle, des indications de la satisfaction des organismes centraux sont évaluées.

Rendement récent : Les renseignements suivants sont parmi les points saillants du rendement au cours de l'exercice financier 1988-1989 et de la première moitié de l'exercice financier 1989-1990.

Infrastructure de gestion : La Direction de la planification ministérielle et de l'administration financière a élaboré un cadre de planification opérationnelle. Le cadre renforce la gestion des programmes et des ressources du Ministère et permet en même temps d'élaborer une meilleure philosophie ministérielle.

L'élaboration du système d'information sur le personnel a continué de la manière prévue et doit faire l'objet d'un essai-pilote. Le système de suivi de la correspondance ministérielle a été mis en oeuvre dans plusieurs directions générales à la suite des essais-pilotes réussis.

Plusieurs pouvoirs en matière de personnel ont été délégués à un niveau de gestion plus pratique. Le 1er janvier 1989, le Sous-ministre a délégué les pouvoirs en matière de classification à la plupart des sous-ministres adjoints, des directeurs généraux, des directeurs et des directeurs régionaux.

Services : Les services de conseils en gestion ont mené divers projets de soutien aux gestionnaires de programmes. Parmi ces projets, on note la planification du travail et la planification opérationnelle, les systèmes d'information de gestion, l'analyse et la conception d'organisations, la simplification des tâches, les analyses de faire ou faire faire, et la définition des besoins des systèmes automatisés.

L'administration du personnel continue de supporter la politique du Conseil du Trésor sur le réaménagement de l'effectif et la politique ministérielle sur le maintien de l'emploi tout en fournissant aux gestionnaires du Ministère des services et des conseils relatifs au personnel.

pourraient inclure le nombre de personnes affectées aux travaux administratifs et de soutien par rapport à celles qui sont affectées à l'exécution directe des programmes, ou la charge de travail mesurable par rapport au nombre d'heures de travail. Une telle information fournirait un cadre de comparaison qui aiderait les gestionnaires et les autres personnes intéressées à juger le rendement par rapport aux normes existantes ou à évaluer les progrès réalisés dans le temps au chapitre de l'efficience.

8.46 En résumé, ce genre de documents de planification ministériels est en grande partie conçu aux fins du processus budgétaire du gouvernement, menant à l'affectation des ressources, et contient peu de données

quantitatives pertinentes sur l'efficience. Ce processus donne peu d'importance au compte rendu sur l'utilisation efficiente des ressources. L'information qui compare les ressources utilisées aux résultats des programmes est rarement fournie sous une forme qui permette d'évaluer l'ensemble des changements sur le plan de l'efficience.

Information

La diffusion de l'information sur les progrès réalisés au plan de l'efficience laisse à désirer

8.47 Améliorer l'efficience des opérations met souvent en cause des aspects techniques et humains complexes. Il est donc essentiel que les gestionnaires disposent d'information qui leur permette de s'inspirer de l'expérience d'autrui. Bien que certains ministères aient pris des initiatives pour améliorer l'efficience des opérations, nous avons constaté que la diffusion de l'information à leur sujet est limitée. On ne fait pas beaucoup de publicité aux améliorations, ni dans les ministères ni dans l'ensemble de l'administration fédérale. Par conséquent, les connaissances acquises par certains gestionnaires ne sont pas en général accessibles aux autres qui exercent peut-être des fonctions semblables.

8.48 Dans certains ministères, on publie des articles sur l'accroissement de l'efficience, mais dans d'autres, le sujet est traité de façon non structurée, au cours de réunions de comités par exemple, parfois sans procès-verbal. Pratiquement rien n'est consigné dans la plupart des ministères sur les impressions ou les opinions de ceux qui ont participé aux changements.

8.49 À l'heure actuelle, une grande partie de l'information publiée sur la gestion axée sur l'efficience découle de l'expérience et de la perspective du secteur privé, lesquelles, de l'avis de nombreux gestionnaires du secteur public, ne sont pas nécessairement applicables à la fonction publique. Le gouvernement a récemment pris l'initiative de publier et de diffuser à l'interne des articles sur l'efficience dans le but de sensibiliser les gestionnaires du secteur public aux questions d'efficience. Par exemple, le Conseil du Trésor publie maintenant un répertoire des innovations en gestion des ressources humaines. Cette initiative est importante. Un plus grand volume d'information sur l'efficience, fondée sur l'expérience des gestionnaires de la fonction publique, élargirait les connaissances actuelles et contribuerait à promouvoir l'importance de l'efficience dans l'administration fédérale.

8.50 Dans le chapitre du Rapport de 1989 sur la Garde côtière canadienne, nous avions cité un exemple de possibilités perdues par manque de diffusion d'information sur l'efficience. De nombreuses innovations en matière de technologie avaient été mises en oeuvre dans une région, mais n'avaient pas été transférées à d'autres régions où le travail était semblable. Sans un mandat clairement défini quant au suivi et à la promotion de l'efficience, les gestionnaires ignorent, en général, quels sont les moyens qui pourraient les aider à rendre leurs opérations plus efficientes.

8.51 Dans la plupart des ministères, la structure de gestion et de responsabilité ne vise pas à améliorer l'efficience ni à considérer son application à d'autres secteurs d'activité. Il existe bien une politique du gouvernement exigeant qu'un organisme central évalue les nouvelles technologies de l'information et leurs possibilités d'application dans le ministère et dans l'administration fédérale, mais elle est trop récente. Dans notre chapitre de 1989 portant sur les télécommunications dans l'administration fédérale, nous avions signalé qu'il était possible pour le gouvernement de réaliser des économies annuelles de l'ordre de 30 à 45 millions de dollars par la création de réseaux d'une plus grande capacité, permettant de profiter des structures tarifaires établies par l'utilisation plus efficiente des circuits déjà en place et par l'intégration des services de transmission voix-données. En l'absence de coordination et d'orientation centrales, chaque ministère a agi individuellement pour répondre à ses propres besoins, ce qui a donné lieu à une prolifération de réseaux parallèles au Canada.

8.52 Les ministères ayant pour vocation la prestation de services ont fait des progrès dans l'analyse et l'amélioration de l'efficience, mais les centres dits «d'expertise», qui dispensent aide et conseils aux autres ministères fédéraux, n'ont pas été trop sollicités. Par exemple, bien que le Secrétariat du Conseil du Trésor ait adopté les recommandations d'un certain nombre d'études sur les «organisations les plus efficientes», le fait que cette initiative ne soit pas bien connue témoigne, en général, du problème qu'entraîne la diffusion insuffisante de l'information dans l'administration fédérale.

Étude de cas - Les organisations les plus efficientes (OPE)

8.53 En 1986, le gouvernement a entrepris de réduire le coût de la prestation des services aux contribuables canadiens. Cette initiative, connue d'abord sous le nom de «faire ou faire faire», et ensuite en 1988 sous celui de «l'approche de l'organisation la plus efficiente», incite les hauts fonctionnaires à étudier leurs services et à envisager des solutions pour améliorer la prestation des services internes ou pour obtenir ces services à un coût moins élevé auprès du secteur privé. Le Bureau de la prestation des services de l'État (BPSE) et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) ont publié un guide sur la façon d'effectuer ces études sur l'efficience.

8.54 Ces études comprennent l'examen des méthodes de prestation de services, des niveaux de services et des nouvelles options pour réduire les coûts. Ces études peuvent être effectuées soit à l'interne, soit par des experts-conseils indépendants. Ce type d'étude est présenté comme un outil de gestion accessible à tous les gestionnaires, car le Conseil du Trésor est disposé à partager le coût de l'étude, si l'on en fait la demande. Le cas échéant, les ministères conserveront quand même toutes les économies réalisées ainsi que la propriété des conclusions de l'étude. Le BPSE, pour sa part, pourra utiliser les études pour montrer aux autres ministères ce que permet cette approche.

8.55 Les ministères effectuent des études selon l'approche de l'organisation la plus efficiente (OPE) en raison de l'importance de telles études pour l'organisation, et non pas pour se conformer à une exigence d'un organisme central. Le BPSE signale que les conclusions des études cofinancées permettent d'envisager des économies de plus de 30 millions de dollars et de 220 années-personnes. Bien entendu, cela ne couvre pas toutes les économies qui pourraient être réalisées, car certains ministères ont effectué leurs propres études sans la participation du BPSE.

8.56 Cette approche donne au SCT l'occasion de fournir une aide aux ministères aux prises avec des compressions de ressources. Malgré son caractère positif, l'application de ce type d'étude est restée assez limitée étant donné la gamme d'opérations du gouvernement auxquelles elle pourrait s'appliquer. La diffusion du manuel d'instruction a donné à cette approche une certaine publicité, mais il faudra continuer d'en faire la promotion. Le BPSE utilise les études réalisées à titre d'exemples pour les clients éventuels, mais il n'a pas encore entrepris d'en faire connaître les succès sur une grande échelle. Les contraintes s'appliquant à l'utilisation de l'approche et le fait que les ministères sont libres de l'utiliser en a restreint l'application.

Formation

L'efficience est le produit de solides compétences professionnelles et de bonnes compétences en gestion

8.57 L'accroissement de l'efficience nécessite un bon dosage de solides compétences professionnelles et de bonnes compétences dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Il nécessite également que l'on consacre du temps à l'élaboration de procédés d'analyse, que l'on prenne en considération des solutions de rechange, que l'on exerce un choix et que l'on mette en application des plans appropriés. Notre examen nous a permis de recenser très

peu de cours de perfectionnement professionnel, destinés aux gestionnaires de la fonction publique, portant sur l'évaluation et l'augmentation de l'efficience des opérations et sur la prise des décisions de gestion.

8.58 Il existe peu de règles et de directives pour aider les gestionnaires de la fonction publique à évaluer et à augmenter l'efficience de leurs opérations, que ce soit dans l'ensemble du ministère ou au sein d'une petite section. De plus, les gestionnaires reçoivent peu de conseils pour évaluer l'incidence que peuvent avoir les changements dans l'efficience opérationnelle sur les relations patronales-syndicales. Il n'existe pas non plus de consensus parmi les gestionnaires sur ce qui constitue des données suffisantes sur l'efficience, ni sur la façon de les analyser ou de les communiquer.

8.59 Dans le chapitre 15 du Rapport de cette année, Le contrôle et l'exécution de la *Loi sur l'immigration*, nous signalons que les lacunes constatées dans la formation des agents des douanes et l'absence de cours d'actualisation de leurs connaissances ont donné lieu à une diminution de l'efficience et à une application inégale des politiques et procédures d'immigration dans les bureaux d'entrée.

Technologie de l'information

La technologie, un moyen continu d'améliorer l'efficience - les centres informatiques du gouvernement

8.60 Presque tous les programmes du gouvernement font usage de l'informatique, et on estime qu'un fonctionnaire sur trois est doté d'un poste de travail informatisé. Le recours à l'informatique entraîne des mises à jour continuelles pour remplacer le matériel et les logiciels devenus désuets, actualiser les compétences et tirer parti des progrès. Les nouveaux matériels et logiciels favorisent une plus grande automatisation, ce qui permet aux organisations de rendre leurs opérations plus efficientes et plus rentables. La gestion de l'informatique se voit donc contrainte de veiller à garder l'équipement aussi à jour et aussi productif que possible.

8.61 Nous avons étudié un certain nombre de centres informatiques du gouvernement pour voir s'il existait des possibilités d'efficience accrue en appliquant une nouvelle technologie ou en adoptant d'autres méthodes de gestion. Notre étude a également fait la comparaison des frais d'exploitation des centres informatiques du gouvernement avec les frais moyens de divers autres centres informatiques.

8.62 Dans de nombreux centres informatiques du gouvernement, des initiatives sont en cours pour augmenter la productivité. D'autres centres ont réduit leurs frais de fonctionnement en rationalisant leurs opérations. Par exemple, Statistique Canada achève un plan quinquennal d'automatisation qui devrait réduire pratiquement de moitié le nombre d'employés de ses centres de données. Le plan comprenait l'introduction d'éléments de la technologie de pointe, tels que la robotique, la rationalisation des méthodes de travail et un plan coordonné par la direction et par le syndicat en vue du redéploiement efficient des employés dans d'autres secteurs.

8.63 L'examen des centres informatiques que nous avons effectué a révélé que leurs frais de traitement des données se comparent à ceux de centres de données à l'extérieur du gouvernement fédéral.

8.64 Si l'on considère l'ensemble des centres informatiques du gouvernement, on constate l'isolation de la plupart des opérations informatiques au niveau des ministères, sous forme «d'îlots de technologie» dotés de leurs propres direction, spécialistes en logiciel, concepteurs de systèmes, exécutants et installations informatiques. Cette façon de fonctionner ne tire pas parti des possibilités d'unifier les diverses opérations informatiques ou d'échanger des connaissances.

8.65 Dans une certaine mesure, l'effet du manque de coordination quant à la mise en commun des installations a été quelque peu réduit, car certains ministères ont recours à des centres informatiques privés. Ces ministères

partagent alors les installations du secteur privé à un coût moins élevé que s'il leur fallait en exploiter individuellement. Toutefois, ces arrangements n'ont pas été appliqués à d'autres domaines, tels que la gestion, l'expertise technique ou le personnel spécialisé dans l'élaboration des systèmes, où une éventuelle mise en commun pourrait être avantageuse.

8.66 Par ailleurs, les bases de données du gouvernement offrent une possibilité intéressante d'accroître l'efficience par l'échange d'information. Bien que certains progrès aient été réalisés à ce chapitre au cours de la dernière décennie, il existe encore d'importantes possibilités de constituer des bases de données communes. Une politique sur la gestion de l'information du gouvernement a été promulguée en août 1989, mais le gouvernement ne dispose pas actuellement d'un inventaire complet de l'information qu'il a en banque. Par conséquent, les ministères n'ont aucun moyen de savoir quelle est l'information contenue dans d'autres banques, en supposant qu'elle leur soit accessible au moyen d'un réseau gouvernemental.

8.67 Nous avons fait état de possibilités semblables d'améliorer l'efficience dans notre rapport de 1989 sur l'intégration des réseaux de télécommunications des données. À l'heure actuelle, d'autres possibilités existent, par exemple, la rationalisation du courrier électronique en un réseau homogène conforme aux normes de l'industrie.

8.68 Dans le chapitre de notre Rapport de cette année qui porte sur le ministère du Revenu national, Impôt - Exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont donnés d'autres exemples de possibilités de recours à la technologie pour accroître l'efficience des opérations. Dans ce chapitre, nous mentionnons que le ministère pourrait éviter les pertes de temps créées par les travaux effectués à la main en demandant aux institutions intéressées de produire leurs déclarations sur support magnétique et en utilisant davantage les ordinateurs pour la vérification des déclarations des contribuables. De plus, dans le chapitre 15, Le contrôle et l'exécution de la *Loi sur l'immigration*, nous signalons que la Commission pourrait effectuer ses enquêtes de façon plus efficiente si elle avait directement accès, par terminal, aux ordinateurs du Centre d'information de la police canadienne.

8.69 Nous croyons que l'accès aux données et l'échange de données sont indispensables à la réalisation d'économies d'échelle, à la diminution des travaux exécutés en double et à une utilisation plus efficiente de l'information. Pour tirer le meilleur parti possible de la nouvelle technologie, il est essentiel que le gouvernement compare les coûts et avantages relatifs de l'autonomie des ministères avec ceux d'une approche plus concertée dans ce domaine.

Récompenses

Le recours au système de récompenses gagnerait à être amélioré pour favoriser l'efficience dans l'administration fédérale

8.70 Notre examen de l'efficience a révélé que l'on continuera de laisser passer des occasions d'accroître l'efficience, à moins que la fonction publique ne réussisse à inculquer à ses employés une philosophie de gestion et des attitudes les incitant à donner leur maximum. Dans le Rapport de 1989, nous avons examiné le Régime des primes d'encouragement qui est administré par un organisme central. Il comprend le Programme des primes à l'initiative et le Programme des primes au mérite qui ne représentent qu'un aspect des efforts déployés par le gouvernement pour récompenser ses employés et qui, comme nous l'avons signalé, ne sont pas utilisés autant qu'ils pourraient l'être. Toutefois, nos commentaires ont suscité des réactions positives, et l'on apporte actuellement des améliorations à ces programmes, notamment des récompenses plus importantes et le pouvoir pour les ministères de créer de nouveaux programmes.

8.71 La plupart des ministères utilisent un système quelconque pour récompenser les employés méritants. En nous fondant sur nos

examens actuels et passés, nous pouvons conclure que les employés travaillent avec plus d'efficience lorsque la direction a recours à une approche globale qui les incite à améliorer leurs prestations en les encourageant à participer avec détermination à l'atteinte des objectifs de l'organisation.

8.72 De nombreux ministères fédéraux sont d'accord pour reconnaître que «les ressources humaines sont les ressources les plus importantes». Toutefois, dans certains cas, leur façon d'agir ne le laisse pas entendre. Reconnaître ce qui a de l'importance pour les employés est indispensable pour mettre à contribution «l'effort discrétionnaire» de l'effectif. L'effort discrétionnaire est défini comme l'effort qu'un employé fait pour dépasser les exigences minimales de son poste. L'importance de cet effort est particulièrement bien illustré par le ralentissement de la productivité provoqué par une «grève du zèle».

Une bonne gestion des ressources humaines favorise l'efficience

8.73 Notre examen a révélé qu'une organisation qui essaie d'encourager ses employés à se dépasser doit viser toute la gamme des méthodes de gestion et nettement montrer que son approche est sincère et qu'elle n'a pas simplement pour objet d'exploiter la bonne volonté de ses employés.

8.74 Dans l'examen que nous avons effectué, nous avons relevé les aspects suivants des relations employeur-employés de chaque organisation :

- la reconnaissance de l'importance des contributions des employés;
- la délégation du pouvoir d'exécution des programmes au niveau approprié;
- des programmes de formation destinés aux gestionnaires et aux employés, en vue de favoriser l'excellence, le travail d'équipe et la compréhension des besoins des clients;
- la reconnaissance et l'appréciation du rendement des employés ainsi que les récompenses en espèces;
- les efforts suivis de la direction pour reconnaître et récompenser les employés méritants;
- la publicité continue;
- une bonne communication entre cadres et employés;
- la mise au point, par les gestionnaire locaux et leur personnel, de systèmes de reconnaissance et de récompenses.

8.75 Là où l'on a institué un solide système de reconnaissance et de récompenses, les employés et les gestionnaires ont signalé que :

- le travail d'équipe s'était amélioré;
- la «paperasserie» avait diminué;
- il y avait entente générale sur la mission du ministère;
- la satisfaction au travail avait réduit le taux de roulement;
- les décisions étaient prises plus rapidement;
- les suggestions des employés avaient augmenté en quantité et s'étaient améliorées en qualité.

8.76 Nos entrevues avec les membres de la haute direction, avec les gestionnaires des opérations et avec les employés ont révélé que l'introduction d'un mode de gestion qui reconnaît le mérite des employés a permis à l'organisation de faire face à une charge de travail beaucoup plus élevée, avec moins de ressources, tout en obtenant une meilleure qualité de service.

8.77 Notre examen a également révélé que, même si l'on a pu constater que les incitations contribuent à accroître l'efficience, la plupart des ministères fédéraux n'ont pas assez pris en considération l'aspect rendement des

employés. L'évolution de l'effectif et les changements d'attitudes dans la fonction publique signifient que la direction devra trouver de nouveaux moyens d'améliorer la communication et de susciter chez les employés un sentiment d'engagement vis-à-vis de l'organisation. L'initiative Fonction publique 2000 reconnaît l'importance d'étudier sans tarder la question du rendement des employés et d'améliorer les méthodes de gestion.

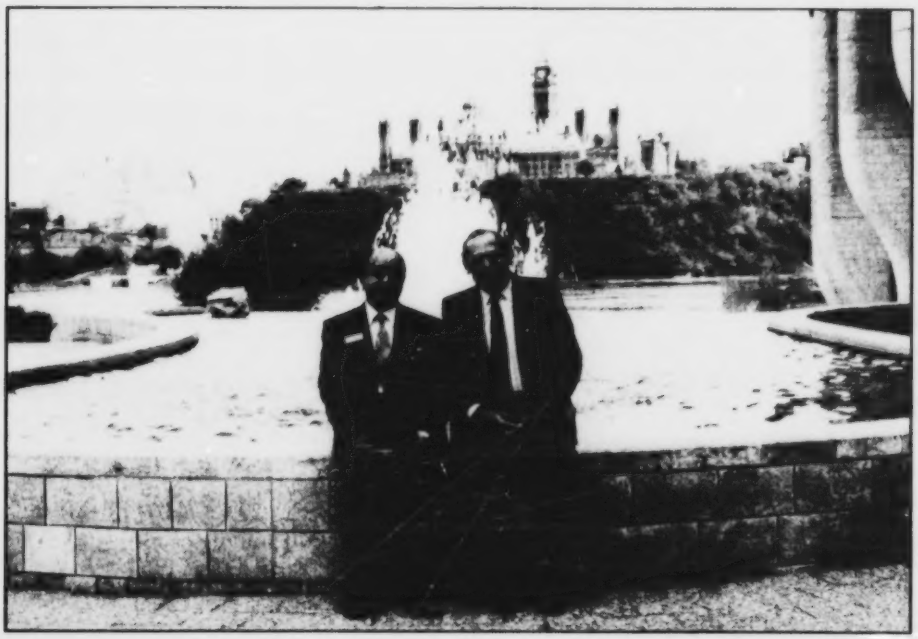
Étude de cas - Les suggestions des employés peuvent faire économiser des millions

8.78 Deux employés de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, bureau de Toronto, Morris Donen (retraité) et Nabil Macarios, ont été au nombre des 37 fonctionnaires récemment cités à l'honneur dans le cadre du Régime des primes d'encouragement du gouvernement. La prime de M. Donen lui a été accordée parce qu'il a trouvé un moyen d'utiliser un rapport d'Emploi et d'Immigration pour dépister les débiteurs de l'assurance-chômage à travers le pays, ce qui a permis de réaliser des économies d'environ 2,27 millions de dollars par année. Quant à M. Macarios, il a eu l'idée d'utiliser un programme informatique pour effectuer une comparaison entre deux ensembles de fichiers afin de détecter les fraudes supérieures à 1 000 $ contre l'assurance-chômage, ce qui s'est traduit, pour le gouvernement, en économies d'environ 3,75 millions de dollars en 1989.

Approches à l'efficience

La plupart des ministères ne disposent pas d'une approche bien structurée pour gérer leurs opérations en tenant compte de l'efficience

8.79 À notre avis, une gestion efficiente exige que les responsabilités et les liens pour la reddition des comptes soient nettement définis. Elle exige également un examen périodique des opérations du ministère afin de déterminer les niveaux de rendement ainsi que les possibilités d'améliorations. Il faut étudier toute amélioration de l'efficience pour déterminer s'il est possible d'obtenir les mêmes résultats ailleurs.



Morris Donen (retraité) et Nabil Macarios de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, bureau de Toronto, étaient parmi les 37 fonctionnaires honorés dans le cadre du Régime des primes d'encouragement du gouvernement (voir le paragraphe 8.78).

8.80 Notre étude révèle que les ministères ont recours à diverses approches pour accroître l'efficience. On peut citer, entre autres, l'institution d'une nouvelle philosophie de gestion, l'analyse des opérations et l'adoption d'une nouvelle technologie. Toutefois, la plupart des ministères se sont fondés sur des possibilités relevées de façon ponctuelle pour augmenter l'efficience des programmes. Les ministères et les organismes centraux doivent se pencher sur les nombreuses lacunes afférentes à la façon dont les ministères justifient l'efficience de leur gestion.

8.81 Tous les ministères ont des services chargés de la vérification interne et de l'évaluation des programmes, services auxquels ils peuvent recourir pour surveiller et évaluer l'efficience et trouver des possibilités de la développer. Les lignes directrices s'appliquant à l'évaluation des programmes, ainsi que les normes de vérification interne, indiquent que l'efficience relève des attributions de l'un et de l'autre, mais la mesure dans laquelle les questions d'efficience doivent être traitées est laissée à la discrétion des ministères.

8.82 Nous reconnaissons que la nature du travail de certains ministères, par exemple l'analyse des politiques, complique la tâche d'analyse de leur efficience. Cependant, il devrait être possible de déterminer les résultats des programmes et de retenir des mesures d'efficience qu'on pourrait leur appliquer. La plupart des ministères ne tentent pas de faire la distinction entre les résultats mesurables et les résultats non mesurables des programmes, bien que cela soit essentiel pour décider s'il est avantageux ou non d'établir des indicateurs du rendement. Lorsque des évaluations plus poussées de l'efficience sont nécessaires, il faut effectuer une analyse détaillée d'aspects tels que les procédures, le cheminement du travail, l'aménagement physique, les rôles et les responsabilités, et élaborer des normes de rendement. Le projet des salles de comptoirs de Douanes et Accise illustre bien ce procédé.

Étude de cas - Le ministère du Revenu national, Douanes et Accise

Les «salles des comptoirs» des Douanes : une étude systématique de l'efficience

8.83 Le 1er janvier 1988, Douanes et Accise a mis en oeuvre son Système des Douanes pour le secteur commercial (SDSC). Le SDSC est un gros système informatique conçu pour administrer un nouveau régime tarifaire et pour rationaliser les opérations du secteur commercial des Douanes. Après la mise en place du système, le ministère en a évalué l'incidence sur les opérations des salles de comptoirs pour le secteur commercial. Ces opérations comprennent la réception et l'examen des documents sur le fret qui entre au Canada, la mainlevée des produits d'importation, le renvoi des marchandises pour examen, la comptabilisation, la réception et le dépôt des liquidités et l'examen des rapports des opérations.

8.84 Le ministère a constaté des problèmes communs aux diverses salles de comptoirs du secteur commercial dans les différents points d'entrée au pays, à savoir l'absence de normes et de définition des tâches, ainsi que le manque d'uniformité dans les procédures. L'administration centrale ne disposait pas non plus de l'information nécessaire pour recenser les besoins en ressources dans certaines régions.

8.85 En réponse à ces problèmes, le ministère a entrepris d'élaborer un modèle pour les opérations des salles de comptoirs du secteur commercial, c'est-à-dire, établir des procédures normales d'exploitation pour les travaux administratifs et les inspections douanières, consigner les procédures, établir des normes de rendement et mieux définir les fonctions et les responsabilités du personnel de soutien et des inspecteurs des douanes. L'initiative visait à regrouper les activités en tâches pouvant s'intégrer au SDSC; à éliminer les procédures inutiles; à organiser le travail par poste de travail, travaux et tâches; à élaborer

Les tâches et les procédures des salles de comptoirs des Douanes ont été réorganisées en vue d'une plus grande efficience (voir le paragraphe 8.85).

des procédures normales d'exploitation (PNE) et des normes de temps. On a établi l'énoncé des fonctions de chacune des 750 tâches d'écritures et d'inspection douanière. L'administration centrale met actuellement au point un niveau de ressources, pour chaque bureau de douane, en fonction des volumes, des tâches et des délais impartis.

8.86 Les installations des divers bureaux de douane limitent souvent les opérations des salles de comptoirs. Le ministère a donc refait le plan d'aménagement des salles de comptoirs

pour mieux utiliser l'espace disponible dans chaque bureau, et il a mis en oeuvre, à chacun, un programme de formation pour le personnel de soutien, les inspecteurs des douanes, les superviseurs et les gestionnaires.

8.87 Le ministère procède actuellement à l'aménagement des salles de comptoirs modèles dans 40 bureaux de douane automatisés, partout au Canada, qui effectuent près de 70 p. 100 des opérations du secteur commercial. En se fondant sur les résultats du projet pilote, soit un accroissement de 20 p. 100 de l'efficience, on s'attend à d'importantes améliorations, à l'échelle du pays, une fois la mise en oeuvre terminée à l'automne de 1990.

8.88 Nous avons constaté que les ministères dont les opérations sont plus répétitives et les résultats plus uniformes ont développé une approche mieux définie pour augmenter leur efficience. Souvent, les améliorations sont le fruit d'observations des gestionnaires hiérarchiques ou du personnel sur place, de la réaction des clients, de la participation des employés et de la définition claire des résultats des programmes. Dans les ministères qui investissent énormément en installations et en équipement, il est important que les plans reflètent une connaissance profonde de la nature du travail. Dans les ministères dont la charge de travail est élevée, qui doivent s'adapter aux changements radicaux créés par le surnombre d'employés durant les périodes de pointe, comme c'est le cas de Revenu Canada, Impôt, il incombe particulièrement à la direction d'organiser un lieu de travail répondant aux exigences opérationnelles de façon efficiente.

Étude de cas - Le ministère du Revenu national, Impôt

La conception en vue de l'efficience

8.89 Les conditions de travail, l'aménagement, l'équipement et les outils ont tous une incidence sur l'efficience d'une activité.

8.90 Avant les années 70, le secteur Impôt de Revenu Canada était très centralisé, et toutes les déclarations étaient traitées au Centre de calcul d'Ottawa. En raison de problèmes opérationnels au Centre, et dans le cadre du programme de décentralisation du gouvernement, un centre de calcul a été provisoirement ouvert à Winnipeg en 1976. Le centre se trouvait dans une tour à bureaux semblable à celle du Centre de calcul à Ottawa, et il a connu certains problèmes opérationnels semblables. Afin de régler ces problèmes, le ministère a fait construire, selon de nouveaux plans, six installations adaptées à la lourde charge de travail provoquée par le traitement des déclarations d'impôt.

8.91 Les opérations des centres fiscaux sont comparables aux étapes d'une chaîne de montage. Dès son arrivée au centre, le courrier est déposé sur la plate-forme de chargement, et acheminé ensuite vers la salle de courrier attenante aux fins de triage. Dans la salle de courrier, les déclarations sont placées dans des caissons en plastique sur chariots, le tout spécialement conçu pour cette opération, puis elles sont acheminées vers d'autres secteurs de travail. Un monte-charge situé près de la salle de courrier apporte les déclarations au secteur de travail principal, d'où elles sont expédiées systématiquement d'un poste de travail à l'autre pour subir les diverses étapes du traitement avant d'être classées.

8.92 Les opérations des centres fiscaux sont très informatisées, d'autant plus que l'informatisation y a commencé dans les années 60. Depuis lors, le ministère a étendu ses opérations informatisées pour augmenter l'efficience. Tous les travaux de base comprenant la communication avec les contribuables ou le traitement de l'information fiscale ont été automatisés, ce qui a permis de rationaliser le processus et d'améliorer le service aux contribuables.

8.93 Aux fins des tâches administratives et de l'enregistrement des données, les centres

Des caissons et chariots spéciaux augmentent l'efficience (voir le paragraphe 8.91).

Le mobilier ergonomique réduit la fatigue (voir le paragraphe 8.93).

fiscaux sont dotés de divers types de mobilier. L'équipement de bureau standard est utilisé dans les secteurs administratifs alors que les secteurs informatiques sont dotés de mobilier ergonomique, réglable, pour permettre aux employés travaillant sur ordinateur de s'acquitter de leurs tâches avec le moins de fatigue possible.

8.94 L'intérieur des centres fiscaux a été conçu pour contenir jusqu'à 1 600 employés temporaires durant la période de pointe et environ 700 employés en temps ordinaire.

Un milieu de travail agréable augmente la productivité (voir le paragraphe 8.94).

Cloisons amovibles et plancher surélevé sont synonymes de souplesse opérationnelle (voir le paragraphe 8.95).

L'aménagement est du type paysager et les locaux sont bien éclairés et agrémentés de plantes et de tableaux. Des salles de repos situées à proximité permettent aux employés de se détendre dans un lieu agréable pendant les pauses.

8.95 L'aménagement paysager permet d'installer un nombre maximum d'employés en période de pointe, vu les cloisons amovibles. On utilise également des écrans acoustiques suspendus pour agrémenter le décor et absorber le bruit. Un plancher surélevé facilite l'installation des terminaux suivant les besoins.

8.96 En fournissant l'équipement et les outils appropriés, en informatisant les opérations et en créant des installations adaptées aux exigences opérationnelles, de 1975 à 1988, le ministère a pu accroître l'efficience de 161 p. 100 pour ce qui est du traitement des déclarations d'impôt. La plupart des améliorations à l'aménagement, qui sont liées à l'efficience, ont été adoptées partout sauf au Centre fiscal d'Ottawa.

8.97 Même les ministères dont les opérations se déroulent dans un milieu socio-économique en évolution constante pourraient considérablement accroître leur efficience en établissant des normes de rendement et en s'efforçant de les atteindre. On trouve un exemple à ce sujet dans le chapitre 13 du Rapport de cette année : Immigration - L'exécution du Programme d'immigration à l'étranger. On y signale un certain nombre de possibilités d'accroître l'efficience des opérations d'immigration dans les missions à l'étranger par l'adoption de moyens tels que l'automatisation du traitement des demandes dans les missions où elles sont nombreuses, la réduction de la paperasserie dans le processus de sélection, et un plus grand recours au personnel engagé sur place. Des niveaux acceptables de rendement n'ont pas été précisés. Le ministère n'a pas établi de normes relativement aux délais d'attente ou au volume de ressources nécessaires au traitement des demandes de visa.

8.98 Bien que nous ayons constaté que de nombreux ministères ont effectué des changements qui ont contribué à accroître l'efficience, la plupart des ministères ne cherchent pas à déterminer dans quelle mesure il serait possible d'améliorer davantage l'ensemble de leurs opérations. Certains progrès ont été réalisés par suite de la récente réforme de la réglementation qui exige que les ministères examinent leurs règlements en vue d'exécuter leurs programmes de façon plus efficiente.

Données sur les coûts et le rendement

La plupart des gestionnaires n'utilisent pas les données sur les coûts et le rendement pour évaluer l'efficience de leurs opérations et l'augmenter

8.99 Les données sur les coûts et le rendement sont indispensables pour aider les gestionnaires à répertorier les possibilités d'améliorer l'efficience de leurs opérations. En examinant l'évolution dans le temps des données sur les coûts et le rendement, ou en les comparant avec des données semblables d'autres organisations effectuant un travail analogue, les gestionnaires sont mieux en mesure d'établir des normes de rendement, d'évaluer les ressources requises pour les charges de travail prévues, de suivre les résultats et d'analyser les écarts, ce qui leur permet de déterminer quels secteurs pourraient bénéficier d'améliorations éventuelles. Une telle information est d'importance critique pour tout mécanisme de reddition des comptes, surtout quand on s'attend à ce que les gestionnaires fournissent un niveau acceptable de services, au coût le moins élevé possible.

8.100 Notre étude a révélé que la plupart des systèmes d'information ministériels contiennent des données sommaires sur les coûts et de l'information non quantitative sur le rendement, mais ne contiennent pas d'information pertinente pour l'analyse de l'efficience. Certains ministères, dont les opérations sont particulièrement répétitives, ont montré un intérêt tout particulier pour l'utilisation des données sur les coûts et le rendement pour évaluer l'efficience, mais ils constituent plutôt l'exception que la règle. Notre examen révèle qu'il existe une abondance d'information sur les coûts dans les ministères, mais qu'elle n'est généralement ni bien organisée, ni comparée avec les données quantitatives sur les résultats.

8.101 L'absence d'information structurée sur les coûts et le rendement empêche les gestionnaires de prendre des décisions informées. Plusieurs ministères ont signalé qu'une diminution des ressources affecterait

leur capacité de conserver des services de base pour répondre aux besoins des clients. Cependant, sans données appropriées sur les coûts et le rendement, ils ont été dans l'impossibilité de déterminer dans quelle mesure ces services seraient touchés. L'année dernière, notre chapitre sur la Garde côtière canadienne signalait un certain nombre de problèmes semblables. Par exemple, le cas du Système de rapport des activités des navires, qui saisit l'information hebdomadaire sur les heures qu'un navire passe à l'entretien des aides à la navigation et au déglaçage, et sur le temps requis pour son entretien. À partir de ces données, le système produit des rapports mensuels qui montrent le temps d'utilisation et d'entretien, pour chaque navire. Cependant, nous avons constaté que cette information n'était ni analysée ni utilisée au maximum. La haute direction ne recevait pas de l'information assez complète pour lui permettre de prendre des décisions sur le déploiement des navires, leur remplacement ou leur modernisation.

8.102 Beaucoup de ministères n'utilisent pas de données appropriées sur l'efficience pour justifier l'affectation interne de leurs ressources. L'information sur le rendement des ministères consiste en grande partie en descriptions, sous forme d'exposés, des résultats des programmes, descriptions sur lesquelles ils se fondent pour affecter leurs ressources de manière à atteindre leurs objectifs. Dans certains cas, l'information sur l'efficience, utilisée pour justifier l'affectation des ressources, n'est ni fiable ni appropriée. Par exemple, dans le chapitre de cette année sur la Gendarmerie royale du Canada - Services de soutien aux organismes canadiens chargés de l'application de la loi, nous signalons que pour la mesure de l'efficience servant à déterminer les besoins futurs en ressources, une direction utilisait des données sur le rendement fondées sur des unités de mesure ne convenant pas. Nous avons fait une observation semblable dans le chapitre sur le service d'immigration du ministère des Affaires extérieures, où le manque de normes d'efficience particulières aux missions rend difficile de fournir des services d'immigration de qualité et de déterminer avec pertinence le nombre et le lieu d'affectation des agents de visas dans le monde. La mauvaise utilisation des données sur les coûts et le rendement, ou l'absence de telles données, peut faire que les ministères soient dans l'incapacité de repérer et d'analyser les possibilités d'augmenter l'efficience.

Dépenses d'administration et de soutien

L'enregistrement et la communication des dépenses engagées pour l'administration et le soutien laissent à désirer

8.103 Un élément important du contrôle des coûts dans la détermination des niveaux globaux d'efficience est le contrôle des dépenses engagées pour l'administration et le soutien des programmes et des ministères. Dans un cadre de restrictions financières, on a parfois tendance à imposer des contrôles financiers pour compenser des pratiques de gestion qui laissent à désirer, mais sans s'attarder assez au coût de la mise au point et de l'application de tels contrôles. Cela peut parfois entraîner des frais généraux supplémentaires pour l'administration, qui réduisent d'autant les fonds disponibles pour l'exécution des programmes.

8.104 Notre examen a révélé que la comptabilisation de l'information sur les dépenses d'administration et de soutien n'est pas uniforme, ce qui rend impossible la tâche d'évaluer l'incidence de l'évolution des coûts dans le temps et de les comparer avec ceux d'autres entités gouvernementales.

8.105 Les dépenses engagées pour l'administration et le soutien dans l'administration fédérale ont été classifiées comme frais généraux des programmes, rattachés aux résultats des programmes, ou comme frais généraux des services intégrés et des services de soutien. Le *Guide pour l'établissement des extrants au gouvernement du Canada*, publié en 1989, définit ces frais comme suit : «les frais généraux... qui ne sont pas engagés par les directions chargées des programmes. Ils comprennent notamment les coûts liés aux fonctions suivantes : gestion supérieure, communications ministérielles,

informatique, personnel, finances, administration, services juridiques, évaluation des programmes, vérification.»

8.106 Les frais généraux pour les services d'administration représentent une grosse part du total des dépenses de fonctionnement des ministères fédéraux. En 1988-1989, par exemple, les années-personnes autorisées pour l'administration des ministères (à l'exception du ministère de la Défense nationale et de la GRC), mentionnées dans le Budget des dépenses principal, représentaient un coût de plus de 1,5 milliard de dollars.

8.107 Notre étude révèle toutefois que, en raison du manque de définitions communes, les coûts engagés pour l'administration et le soutien des programmes ne sont pas imputés de façon uniforme au sein des ministères et d'un ministère à l'autre. Par conséquent, ils peuvent être incomplets dans le Budget des dépenses principal. Il est actuellement impossible d'établir ces coûts pour la plupart des ministères ou pour l'ensemble de l'administration fédérale. Bien que le gouvernement se soit engagé à limiter ses coûts de fonctionnement, nous n'avons trouvé aucune analyse de l'incidence des récentes restrictions budgétaires sur les dépenses au titre des programmes, ainsi que sur les dépenses engagées pour l'administration et le soutien de la plupart des opérations du gouvernement.

La qualité de l'information sur l'efficience a peu changé depuis 1987

8.108 Les initiatives de gestion et de contrôle financiers du gouvernement ont constamment fait ressortir l'importance des données sur l'efficience, qui constituent un élément essentiel de la gestion ministérielle. Cependant, l'application de ce principe sous forme de mesures spécifiques laisse à désirer. Par conséquent, même si certaines mesures sont en voie d'application, notre examen ne nous a fourni que peu de preuves pouvant nous amener à modifier les conclusions de l'Étude sur la gestion et le contrôle financiers que nous avons effectuée en 1987, à savoir que :

> *Sauf dans quelques rares cas, l'information sur l'efficience des opérations n'aide guère à justifier la répartition des ressources ou à assurer la gestion efficiente des ressources utilisables. La fraction des ressources pour lesquelles sont utilisées des mesures du rendement est faible. Les normes de rendement, pour la plupart, sont établies à partir de données historiques sans que l'on ait pour autant l'assurance que ce sont là des normes efficientes de rendement.*

Vérifications de portée générale et vérifications spéciales

Les vérifications de portée générale et les vérifications spéciales dont traite cette section ont été menées conformément au mandat législatif, aux politiques et aux pratiques du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et pratiques respectent les normes recommandées par le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés.

9

Vérification de la sécurité de l'information

Vérification de la sécurité de l'information

Points saillants

9.1 Au cours des cinq dernières années, la croissance soudaine de l'utilisation des ordinateurs a multiplié les possibilités de fraude, de dommages et d'abus et a rendu la fonction publique vulnérable au vol des données qu'elle garde en ordinateur. Aux termes de la nouvelle Politique de 1986 concernant la sécurité du gouvernement, qui représentait un grand pas en avant, l'administration fédérale doit protéger suffisamment toute l'information confidentielle et de nature délicate qu'elle détient. Notre vérification a été axée sur la sécurité des données de nature délicate gardées en ordinateur, sauf l'information confidentielle, pour des raisons de sécurité nationale. Nous avons englobé à la fois les organismes centraux et d'encadrement et un échantillon de 13 ministères (paragraphes 9.6 à 9.28).

9.2 Les menaces qui planent sur les systèmes d'information du gouvernement sont bien réelles. Au cours d'une récente période de quatre mois, il s'est produit 21 incidents où des virus ont infesté plusieurs centaines de micro-ordinateurs du gouvernement. Durant la même période, il s'est produit une infraction à la sécurité, qui a entraîné l'infestation de 28 micro-ordinateurs sur la colline du Parlement. Nous avons également remarqué qu'il y avait eu surtout des intrusions illégales dans les systèmes informatiques et des incidents provoqués par des employés mécontents, qui ont causé des dommages à des ordinateurs (9.14 et 9.15).

9.3 À notre avis, les ministères et organismes ont été négligents en n'élaborant pas de plans de secours précis et complets. La GRC avise le Secrétariat du Conseil du Trésor, depuis plus de dix ans, du manque de concertation entre les ministères pour se préoccuper de l'élaboration de plans de secours. Presque tous les ministères qui faisaient partie de notre échantillon avaient aussi omis d'évaluer les menaces et les risques qui pesaient sur leurs systèmes informatiques. N'en connaissant pas la vulnérabilité, les ministères pourraient ne pas prendre les mesures nécessaires pour les protéger. Les points faibles du gouvernement se situent dans des secteurs tels que la protection de l'information, la perception des recettes et le maintien des services qu'elle dispense à la population. Il n'est pas certain qu'elle pourrait continuer de fournir tous les services essentiels advenant une panne ou un sinistre de grande envergure (9.53 à 9.67).

Points saillants (suite)

9.4 Jusqu'en mars 1990, lorsque le Secrétariat du Conseil du Trésor a offert de prendre les choses en mains, il n'y avait aucun centre de coordination et d'orientation continues en matière de sécurité de l'information. Il existe toujours des chevauchements, des lacunes et des fragmentations dans les activités visant la sécurité de l'information que mènent les organismes d'encadrement dans ce domaine. Pas un seul organisme en particulier n'a été chargé de l'évaluation des menaces et des risques, de l'élaboration de plans de secours ou de la formation dans ce domaine. La surveillance à l'échelle du gouvernement laisse à désirer et les rapports sur la sécurité dans les ministères sont insuffisants (9.32 à 9.52, 9.68 à 9.69).

9.5 Parmi les questions soulevées dans le présent chapitre, très peu sont nouvelles ou inconnues des ministères. Nous sommes d'avis qu'il devrait y avoir un effort concerté, au sein de l'administration fédérale, pour se préoccuper de la question de la sécurité de l'information. Il est nécessaire que l'on apporte des améliorations à l'orientation centrale et à la coordination. Les sous-ministres devraient porter plus d'attention à la sécurité; ils devraient avoir à répondre des mesures correctives pour combler les lacunes qui ont été relevées au cours de cette vérification (9.30 et 9.31, 9.70 à 9.77).

Table des matières

	Paragraphe
Contexte	9.6
L'information est le moteur du gouvernement (9.6)	
L'information est exposée à des risques (9.10)	
Les menaces qui planent sur nos systèmes sont bien réelles (9.14)	
Répercussions sérieuses possibles sur les Canadiens (9.16)	
La sécurité a un prix (9.17)	
Objectifs et étendue de la vérification	9.20
Critères utilisés	9.27
Observations et recommandations	
Constatations	9.28
Un grand pas en avant (9.28)	
Des progrès d'une lenteur prodigieuse (9.30)	
Responsabilités mal définies (9.32)	
La surveillance formelle de la mise en application des mesures de sécurité n'est pas sans défaut (9.36)	
Des rapports insuffisants sur les questions de sécurité à l'échelle du gouvernement (9.44)	
La formation en sécurité laisse à désirer (9.47)	
Omission d'élaborer des plans de secours (9.53)	
Nécessité d'un encadrement plus serré et d'une coordination accrue (9.68)	
Conclusion	9.70
Résumé des principales questions liées à la vérification	9.71
Recommandations en vue d'une amélioration	9.72

Pièces

9.1 Programme de sécurité
9.2 Menaces aux systèmes informatiques
9.3 Virus informatiques
9.4 Formation en sécurité informatique
9.5 Les menaces sont bien réelles
9.6 Pour surmonter un désastre, il faut un plan, non un miracle

Vérification de la sécurité de l'information

Contexte

L'information est le moteur du gouvernement

9.6 Peu d'entre nous connaissons les répercussions qu'ont les ordinateurs de l'administration fédérale dans notre quotidien. Chaque fois que nous soumettons une déclaration d'impôt, que nous remplissons une demande de prestations de la Sécurité de la vieillesse ou que nous demandons un numéro d'assurance sociale, l'information que nous fournissons entre dans les vastes systèmes informatiques du gouvernement.

9.7 Dans les ministères, il n'y a que très peu d'activités qui ne soient pas plus ou moins informatisées. Les ordinateurs sont au coeur d'un grand nombre d'opérations des ministères. Ils fournissent de l'information pour faciliter la prise de décisions ainsi que les fonctions administratives et financières et permettent de fournir des services à la population.

9.8 La Politique concernant la sécurité du gouvernement, approuvée en juin 1986, exige de l'administration fédérale qu'elle protège suffisamment toute l'information classifiée et délicate qu'elle détient. Elle dévolue également aux sous-ministres la responsabilité de la protection de l'information et des autres biens qui leur sont confiés. Cette année, nous avons examiné la sécurité informatique et la sécurité des télécommunications qui s'y rattachent, que nous avons regroupées avec la gestion de ces secteurs, sous l'appellation «sécurité de l'information».

9.9 Un programme de sécurité efficace englobe plusieurs aspects de la sécurité étroitement liés entre eux (voir la pièce 9.1). Chacun contribue à la fiabilité du système de sécurité.

L'information est exposée à des risques

9.10 L'une des importantes responsabilités de la haute direction des ministères est de prendre des précautions raisonnables pour protéger les biens des ministères, y compris l'information, dont la majeure partie est stockée en ordinateur. L'informatisation facilite l'utilisation des données, mais elle les rend aussi plus vulnérables. Il devient beaucoup plus difficile de protéger de l'information qui est diffusée dans tout le gouvernement, qui est relativement facile d'accès et exposée à toutes sortes de menaces, comme l'illustre la pièce 9.2.

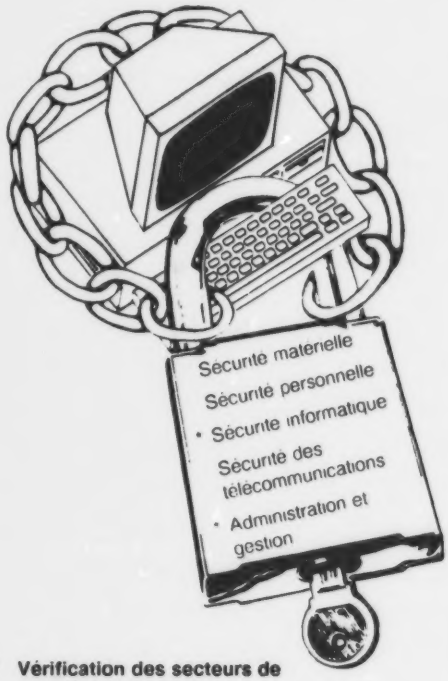
Alors qu'ils sont de plus en plus exposés à des menaces et à des risques, les ordinateurs deviennent de plus en plus indispensables dans la fonction publique.

9.11 De nouvelles menaces planent sur les systèmes informatisés. Le terme «virus informatique» est souvent utilisé pour désigner une catégorie de programmes créés et disséminés dans l'intention d'endommager des ordinateurs ou d'en dérégler le fonctionnement, c'est-à-dire leur faire des choses pour lesquelles ils ne sont pas conçus. Les virus informatiques, qui sont en mesure de se «reproduire» et de se propager, ne sont qu'un exemple de l'utilisation à mauvais escient des logiciels, qui peuvent endommager considérablement les ordinateurs. Jusqu'à maintenant, on a relevé près de 200 virus différents.

9.12 L'«intrusion informatique» est en quelque sorte l'équivalent électronique d'une entrée par effraction. Des utilisateurs non autorisés accèdent à un système. Ils peuvent parcourir les fichiers, copier des données ou

Pièce 9.1

PROGRAMME DE SÉCURITÉ



* **Vérification des secteurs de première importance**

Pièce 9.2

MENACES AUX SYSTÈMES INFORMATIQUES

Erreurs humaines et défectuosités

- Ignorance
- Erreurs
- Paresse
- Mauvais fonctionnement

Actes non autorisés ou malveillants

- Virus informatiques
- Intrusion
- Vol et fraude
- Gestes d'employés mécontents
- Accès non autorisé
- Terrorisme

Sinistres

- Tornade
- Séisme
- Incendie et inondation
- Panne d'électricité

endommager le système. Les centres de traitement de données ont besoin d'un éventail de mesures de sécurité pour se protéger de ces intrus et d'autres menaces.

9.13 Des changements récents survenus dans les milieux où l'on utilise la technologie de l'information ont accru la vulnérabilité des ordinateurs :

- L'utilisation de la technologie croît rapidement dans l'administration fédérale et, parallèlement, gagne en complexité; par exemple, on compte maintenant plus de 80 000 postes de travail informatisés et plus de 500 mini-ordinateurs et gros ordinateurs.

- Le traitement des données est de plus en plus décentralisé et une quantité croissante d'information est traitée à distance des principaux centres de traitement. La majeure partie de ces données ne sont donc plus protégées par des contrôles traditionnels du traitement électronique des données (TÉD).

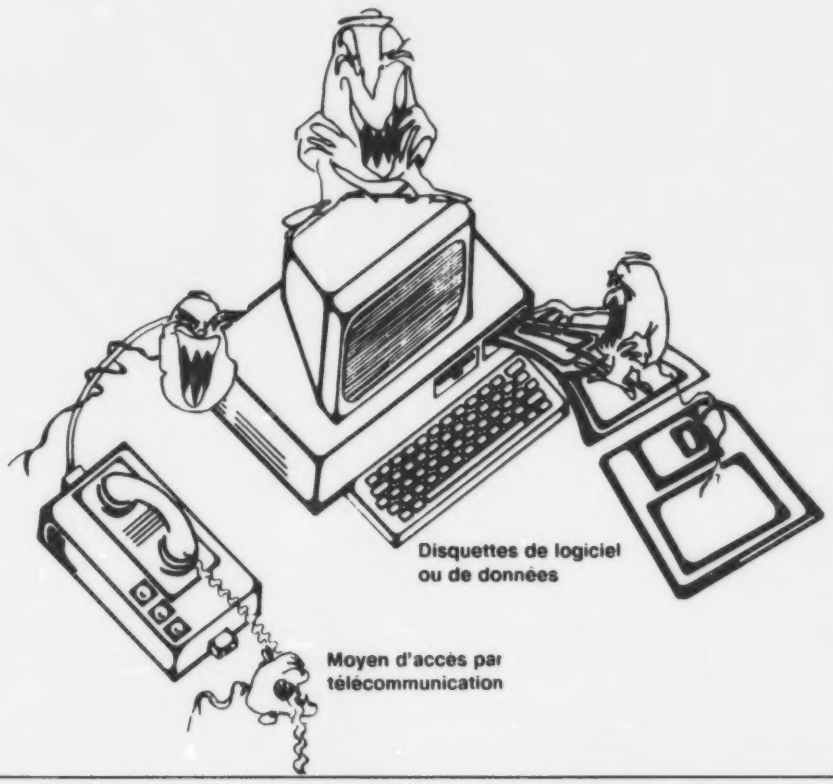
- Les utilisateurs ne sont pas en général des informaticiens, et la plupart ne reçoivent pas de formation en sécurité.

- Le nombre de personnes qui sont à la fois versées en informatique et désireuses d'accéder illégalement aux systèmes informatisés de l'administration fédérale va croissant.

- Il est maintenant plus facile de dérober ou de copier de grands volumes de données réunies puisqu'une disquette assez petite pour être glissée dans sa poche ou dans son sac à main peut renfermer des milliers de pages d'information.

Pièce 9.3

VIRUS INFORMATIQUES



Un virus qui provient d'un ordinateur infesté peut atteindre ce micro-ordinateur par voie de télécommunication. Les virus peuvent également s'introduire via une disquette contaminée que l'on a empruntée ou un logiciel qui vient d'être mis en marché et qui renferme, sans qu'on le sache, un virus (voir le paragraphe 9.11).

- Il est difficile de déceler les cas où l'on a copié des données informatiques.

- De vastes réseaux de communication relient maintenant les ordinateurs. De plus, on peut avoir accès, par téléphone, à un grand nombre de gros ordinateurs. Pour moins de 1 000 $, il est possible de se procurer du matériel et des logiciels qui permettent de s'introduire, en composant un numéro, dans des systèmes et des réseaux informatiques.

Les menaces qui planent sur nos systèmes sont bien réelles

9.14 Pendant une période de quatre mois, de janvier à avril 1990, on a signalé 21 incidents où des virus ont infesté plusieurs centaines de micro-ordinateurs du gouvernement au sein de l'administration fédérale. Pendant la même période, il s'est produit une infraction à la sécurité qui a entraîné l'infestation de 28 micro-ordinateurs sur la colline du Parlement. La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a signalé jusqu'à maintenant onze cas d'intrusion illégale de systèmes informatiques du gouvernement. Des employés mécontents ont aussi endommagé des ordinateurs. Selon la GRC, dans la plupart des cas, les problèmes auraient pu être évités si l'on avait observé des pratiques élémentaires de sécurité.

9.15 L'année dernière, les demandes d'enquêtes sur des activités criminelles - par exemple, des violations de droits d'auteur ou des cas de fraude informatique - présentées à

la Sous-direction de la sécurité informatique de la GRC ont doublé.

Répercussions sérieuses possibles sur les Canadiens

9.16 Les virus, l'intrusion illégale et l'endommagement du matériel peuvent entraîner la divulgation d'information de nature délicate ou la perturbation de services. Voici des répercussions possibles :

- situation embarrassante pour le gouvernement et perte de crédibilité,
- versement tardif de prestations de sécurité sociale ou de sommes dues à l'État,
- mise en péril d'information confidentielle sur des entreprises,
- perturbation des services dispensés à la population,
- obstruction de la capacité du gouvernement à percevoir des recettes,
- mise en péril de renseignements personnels.

La sécurité a un prix

9.17 La croissance soudaine de l'utilisation de la technologie de l'information, au cours des cinq dernières années, a rendu la sécurité de l'information plus importante que jamais.

9.18 Il n'est pas possible d'évaluer dans leur intégralité les pertes que le gouvernement pourrait essuyer à moins que les ministères déterminent d'abord la valeur et la nature délicate de l'information qu'ils détiennent. La sécurité est par définition «préventive», comme les ceintures de sécurité. Même si la plupart des gens n'ont jamais été victimes d'un grave accident de la route, ils portent toujours leur ceinture. Nous n'en apprécions jamais les avantages à leur juste valeur tant que nous n'avons pas d'accident.

9.19 De la même façon, la sécurité de l'information est question de bon sens. Il s'agit d'un prix légitime et nécessaire à payer pour pouvoir gérer l'information. Les ministères devraient prendre en considération tant le prix à payer pour mettre en place des contrôles que les pertes qu'ils pourraient subir à défaut de le faire. Les coûts de la sécurité devraient être proportionnés aux besoins et incorporés dans les coûts du cycle de vie de tous les systèmes informatiques.

Objectifs et étendue de la vérification

9.20 Notre vérification avait pour objectif d'évaluer si la gestion de la sécurité de l'information était suffisante. La «sécurité de l'information» devrait :

- décourager la divulgation non autorisée ou prématurée d'information conservée en ordinateur;
- protéger l'intégrité de l'information en empêchant sa destruction, le retrait non autorisé ou sa modification;
- éviter toute interruption des services de traitement des données de sorte qu'on puisse les consulter au besoin.

9.21 Nous avons également vérifié si les avis, conseils, politiques et normes ainsi que la formation et la documentation sur la sécurité de l'information que transmettent les organismes centraux et les organismes d'encadrement aux ministères étaient suffisants.

Les sous-ministres doivent répondre de la protection de l'information stockée dans les ordinateurs du gouvernement.

9.22 Nous estimons que la sécurité est l'affaire des cadres supérieurs. Nous sommes donc concentrés sur la gestion des programmes de sécurité de l'information dans les ministères et sur l'orientation qui est donnée

aux cadres supérieurs. Nous n'avons pas examiné le caractère sécuritaire de centres et d'applications informatiques.

9.23 Nos constatations indiquent le degré de sécurité, au 31 mars 1990, de l'information que détenait l'administration fédérale.

9.24 Cette année, nous sommes concentrés sur les ministères qui traitent surtout de l'information délicate dont la mise en péril pourrait faire du tort à des intérêts privés ou publics. Nous n'avons pas examiné des ministères comme la Défense nationale qui détiennent la majeure partie des renseignements «confidentiels» pour des raisons de sécurité nationale.

9.25 Voici les 13 ministères et organismes que comprend notre échantillon :

la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada,
le ministère des Communications,
le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources,
le ministère de l'Environnement,
le ministère des Finances,
le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien,
le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social,
le ministère du Revenu national, Douanes et Accise,
le ministère du Revenu national, Impôt
le ministère des Approvisionnements et Services,
le ministère des Transports,
la Gendarmerie royale du Canada,
Statistique Canada.

9.26 Nous avons aussi inclus les organismes centraux et les organismes d'encadrement qui assurent en grande partie l'orientation à l'échelle de l'administration fédérale et le soutien au chapitre de la sécurité de l'information :

le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)

- détermine les besoins constants en matière d'orientation générale; élabore et fait paraître des politiques et normes sur la sécurité approuvées par le Conseil du Trésor;

la Gendarmerie royale du Canada (GRC)

- élabore des normes en matière de sécurité informatique, fournit des conseils sur ces questions et sur d'autres questions de sécurité, vérifie la sécurité informatique dans les ministères, dispense de la formation en sécurité, présente des rapports chaque année au SCT sur la sécurité des installations informatiques dans les ministères;

le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) Ministère de la Défense nationale

- élabore des normes en matière de sécurité des télécommunications, fournit des conseils à ce chapitre et sur d'autres questions de sécurité, dispense de la formation, fait rapport au Conseil du Trésor sur la sécurité des communications, s'il y a lieu, examine les pratiques des ministères sur demande, effectue de la recherche-développement ainsi que de l'évaluation des aspects sécuritaires du matériel informatique, des logiciels et des systèmes de télécommunication;

le ministère des Communications (DC)

- veille, après consultation du CST, à ce que les ministères soient conscients de la nécessité de mesures de sécurité pour les télécommunications, cerne les besoins et prodigue des conseils.

Critères utilisés

9.27 Une bonne sécurité de l'information, au sein du gouvernement, comporte les éléments suivants :

- une orientation précise et un appui solide dispensés par les organismes centraux et par les organismes d'encadrement, afin d'assurer l'application uniforme économique des mesures de sécurité dans toute l'administration fédérale;

- une haute direction soucieuse de la sécurité dans les ministères;
- un fondement ministériel sur lequel on puisse bâtir la sécurité, y compris :
  - un inventaire et une classification de ce que l'on détient en fait d'information,
  - des ressources suffisantes et une répartition claire des rôles et des responsabilités,
  - un personnel qui se consacre à la coordination de la sécurité de l'information,
  - des politiques, procédés et normes de sécurité au niveau des ministères;
- l'évaluation des menaces et des risques auxquels sont exposés les systèmes informatiques;
- l'élaboration et la mise à l'essai de plans de secours officiels;
- des dispositifs de protection qui correspondent aux risques et sont conformes à la politique et aux normes du gouvernement;
- une surveillance périodique et formelle de la mise en application de ces dispositifs;
- une formation appropriée à l'intention du personnel de sécurité;
- un programme structuré et obligatoire de sensibilisation aux questions de sécurité, à l'intention des gestionnaires et de toutes les personnes qui travaillent chaque jour avec un ordinateur.

Observations et recommandations

Constatations

Un grand pas en avant

9.28 Lorsque la Politique concernant la sécurité du gouvernement a été publiée, en 1986, il n'y avait ni cadre de gestion de la sécurité, ni norme pour l'ensemble de l'administration fédérale et aucun document technique. Le SCT a attribué les rôles et coordonné l'élaboration de normes et de documents techniques. L'élaboration de la politique et des normes qui en découlent ont constitué une importante initiative et un grand pas en avant pour le gouvernement puisqu'elles ont permis de fournir une ligne de conduite pour la mise en place de dispositifs destinés à instaurer la sécurité de l'information dans les ministères. Parmi les ministères qui faisaient partie de notre échantillon, tous sauf deux avaient des coordonnateurs à temps plein chargés des questions de sécurité informatique pour entreprendre la mise en oeuvre de la politique.

Le gouvernement a élaboré une politique en matière de sécurité informatique, mais sa mise en application laisse à désirer.

9.29 On n'a affecté aucune ressource pour la mise en application à moins que la demande ait été faite de façon expresse au Conseil du Trésor et qu'elle ait été justifiée.

***Commentaires du SCT** : L'administration fédérale attache beaucoup d'importance à la nécessité de protéger suffisamment l'information délicate et confidentielle qu'elle détient. Pour cette raison, en 1986, le Conseil du Trésor a publié une nouvelle politique régissant la protection, non seulement de l'information confidentielle pour des raisons de*

sécurité nationale, mais aussi de l'information considérée comme délicate pour d'autres raisons. Le champ d'application de la politique était sans précédent et a mené à l'introduction d'un nouveau système de gestion de la sécurité.

La politique a entraîné la création d'une nouvelle méthode de classification ou de désignation de l'information, selon son degré de confidentialité. La classification ou la désignation déclenche l'utilisation des dispositifs de protection prescrits dans les normes de sécurité administrative, de sécurité du personnel, de sécurité physique et informatique. La politique concernant la sécurité du gouvernement offre donc un système de sécurité complet et coordonné en prévoyant l'application intégrée de dispositifs de protection à chaque étape du cycle de vie de l'information.

Les progrès ont été évalués périodiquement depuis l'adoption de la politique en 1986 et il en est résulté quatre modifications distinctes qui ont été approuvées par le Conseil du Trésor. L'ensemble des normes concernant la protection de l'information ont été publiées à titre provisoire, en 1987, et la version définitive a été publiée en 1990. La politique et les normes fournissent également un cadre qui permet de coordonner les activités dans divers domaines de la sécurité.

Des progrès d'une lenteur prodigieuse

9.30 Au moment de la publication, en juin 1986, de la Politique concernant la sécurité du gouvernement et des normes en la matière, il a fallu que les mesures soient instaurées entièrement en deux ans. Toutefois, après avoir effectué un examen des progrès réalisés en 1988, le SCT a recommandé de proroger l'échéance jusqu'en juillet 1990. Tous les ministères où nous avons effectué notre examen ont indiqué qu'après quatre ans, ils n'ont toujours pas terminé l'instauration selon l'échéancier révisé, surtout l'achèvement des évaluations des menaces et des risques et de l'élaboration des plans de secours. En effet, cinq ministères nous ont dit avoir besoin de deux à cinq ans de plus pour se conformer à la politique et aux normes.

9.31 Seulement 4 des 13 ministères que nous avons vérifiés avaient jeté les bases de la mise en application de la Politique sur la sécurité du gouvernement et des normes en la matière. De plus, aux termes de la politique, chaque ministère doit désigner un fonctionnaire supérieur pour la coordination de la mise en application, mais nous avons constaté que quatre ministères n'avaient pas confié cette tâche à un cadre supérieur.

***Commentaires du SCT** : La plupart des institutions ont réalisé d'importants progrès depuis 1986. La création d'équipes interdisciplinaires a permis d'adopter un système aux fins de l'application des normes de sécurité. L'information confidentielle et de nature délicate détenue a été répertoriée dans des guides de classification/désignation. Les exigences en matière de sécurité du personnel ont été révisées et, dans de nombreux cas, les exigences concernant l'examen sécuritaire ont été considérablement réduites.*

Dans le domaine de la sécurité de l'information, la prolifération de l'information et de la technologie de l'information pose d'importants défis. Parmi tous les différents domaines qui constituent un système de sécurité intégré, la sécurité de l'information est le domaine le plus complexe et le plus difficile à appliquer, en raison de la rapidité des changements qui s'y produisent.

Responsabilités mal définies

9.32 La politique sur la sécurité trace les grandes lignes des rôles et des responsabilités. Comme il est mentionné plus haut, plusieurs organismes centraux et organismes d'encadrement s'occupent, à divers degrés, des différents aspects de la sécurité. Cette fragmentation du leadership entrave la capacité du gouvernement de mettre en application et d'appuyer la sécurité de l'information.

9.33 Nous avons constaté des chevauchements et des lacunes dans les activités qui visent la sécurité de l'information

que mènent les organismes d'encadrement. Par exemple, la GRC et le CST fournissent de l'information sur la sécurité informatique, organisent des séminaires et des conférences, évaluent la sécurité des systèmes des ministères et mènent des activités de recherche et développement. Le CST et Communications Canada fournissent aux ministères des conseils et une orientation en matière de sécurité des télécommunications tandis que les mesures de protection correspondantes peuvent être examinées par la GRC, Communications Canada ou par le CST. Les travaux que nous avons effectués dans les ministères confirment également qu'il existe de la confusion quant à l'endroit où s'adresser pour obtenir des conseils et une orientation sur la sécurité de l'information.

9.34 Les indications sur les mesures de sécurité à adopter pour les micro-ordinateurs, que donnent le CST et la GRC, sont un autre domaine où l'on constate des chevauchements. Ce sont les deux organismes d'encadrement à qui sont dévolus des rôles consultatifs; pourtant, les ministères ne reçoivent pas d'orientation suffisante ou des produits approuvés qui contrôlent l'accès aux micro-ordinateurs ou qui rendent les données inintelligibles aux intrus. Les ordinateurs portatifs utilisés par les fonctionnaires sont donc extrêmement vulnérables. Non seulement peut-on voler les ordinateurs mêmes, mais aussi l'information qu'ils renferment.

9.35 Trois organismes ont été désignés pour s'occuper de l'évaluation des menaces et des risques dans toute l'administration fédérale, aucune pour l'élaboration de plans de secours et quatre pour la formation en sécurité de l'information. La politique ne désigne pas expressément un organisme qui aurait charge d'appuyer de façon suivie les ministères et de les aider à appliquer les dispositions concernant la sécurité de l'information.

Commentaires du SCT : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor dirige et coordonne la sécurité dans l'ensemble de l'administration fédérale. Des organismes d'encadrement assurent des services centralisés et dispensent des conseils techniques aux ministères et organismes fédéraux, en conformité avec les responsabilités qui leur sont attribuées dans la politique. Conformément au régime d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels, les ministères et organismes doivent rendre compte de la protection de l'information et de l'équipement informatique qu'elles détiennent.*

Pour ce qui est du domaine de la sécurité de l'information, divers organismes offrent de la formation qui tient compte des divers domaines de compétences reconnus dans la politique. Par exemple, le CST offre de la formation dans les domaines de la sécurité des télécommunications et de la sécurité des systèmes informatiques; la GRC offre de la formation dans le domaine de la sécurité informatique. La formation offerte par le Secrétariat du Conseil du Trésor, conjointement avec les organismes d'encadrement et la Commission de la fonction publique, intègre les divers volets de la sécurité de l'information ainsi que d'autres aspects de la sécurité, tels que la sécurité du personnel et la sécurité physique.

Parallèlement, les organismes d'encadrement désignés dans la politique comme organismes chargés de fournir des conseils et une orientation dans le domaine de l'évaluation des risques et des menaces remplissent cette fonction dans d'autres domaines. La sous-direction de la sécurité de l'informatique de la GRC fournit des conseils et une orientation pour ce qui est des plans de secours. Nous reconnaissons, toutefois, qu'il faudrait peut-être unifier quelque peu nos efforts.

La surveillance formelle de la mise en application des mesures de sécurité n'est pas sans défaut

9.36 La sécurité de l'information s'affaiblit avec le temps. Pour que les mécanismes de sécurité continuent de bien fonctionner, il faut exercer une surveillance et apporter les modifications nécessaires. La pertinence et l'efficacité des mesures de sécurité doivent être évaluées de façon régulière ainsi que l'observation des politiques et des normes qui

s'appliquent à l'ensemble de l'administration fédérale et aux ministères en particulier.

La surveillance exercée sur la sécurité informatique présente des lacunes en raison du fait qu'il faut prévoir un intervalle de sept à huit ans entre les inspections de la GRC et que les ministères ne peuvent faire leurs propres inspections.

9.37 Le Conseil du Trésor a donné à la GRC le mandat d'inspecter la sécurité informatique dans les ministères (sauf le ministère de la Défense nationale) et dans les entreprises du secteur privé qui fournissent des services de traitement de données à l'État et de donner des conseils en la matière.

9.38 La GRC reçoit plus de demandes d'inspection et de consultations qu'elle et ses experts-conseils peuvent en accepter. Les dépenses annuelles consacrées à du matériel informatique ont augmenté. Des 125 millions de dollars par année qu'elles étaient, il y a cinq ans, elles atteignent maintenant plus de 400 millions de dollars. Jusqu'à présent, au cours de la même période, la GRC n'a embauché qu'un seul inspecteur.

9.39 L'intervalle entre les inspections de la GRC dans les ministères est maintenant estimé à sept ou huit ans. L'informatisation connaissant une croissance rapide, ce cycle est de toute évidence trop long. Nous sommes donc d'avis que la GRC ne s'acquitte pas de son mandat qui est d'examiner la sécurité informatique dans toute l'administration fédérale.

9.40 En fin de compte, il incombe aux ministères mêmes de veiller à faire examiner leurs mécanismes de sécurité de l'information. Cependant, nous avons constaté que deux des ministères seulement possédaient la combinaison méthodes, compétences et personnel qu'il fallait pour mener des examens complets, et dans les règles, des mécanismes de sécurité.

9.41 Bien que les ministères en général suivent les recommandations de la GRC et disent surveiller les questions de sécurité de façon continue, nous avons constaté que le personnel de sécurité des ministères préparait très peu de rapports indiquant qu'ils avaient effectué leurs propres inspections. Les normes de sécurité exigent des ministères qu'ils effectuent chaque année des inspections de sécurité pour toutes les activités informatiques. Aucun des ministères qui faisaient l'objet de notre vérification n'avait satisfait à cette exigence.

9.42 Sans rétroaction fréquente sur l'efficacité des mesures visant à protéger l'information, la direction expose des ministères à des risques trop grands.

9.43 Même alors que les ministères projettent d'identifier leur propre surveillance des mécanismes de protection de l'information, nous estimons qu'il faut quand même des inspections périodiques et indépendantes de la part des services centraux experts en la matière.

Des rapports insuffisants sur les questions de sécurité à l'échelle du gouvernement

9.44 La GRC doit présenter chaque année des rapports au Secrétariat du Conseil du Trésor sur la situation dans l'administration fédérale en ce qui a trait à la sécurité. Nous avons constaté que ces rapports annuels n'englobent pas toutes les installations informatiques du gouvernement et qu'ils ne sont pas d'actualité étant donné le volume de travail accumulé à la GRC.

9.45 Lorsque le Conseil du Trésor le lui demande, le Centre de la sécurité des télécommunications présente des rapports sur la sécurité des télécommunications dans

l'administration fédérale. Il n'a cependant pas reçu le mandat de vérifier si les ministères observent la politique et il ne peut le faire qu'à leur demande. Les ministères ne sont pas obligés de demander une évaluation de la part du CST. Par conséquent, il n'existe pas de mécanisme qui puisse être appliqué pour être au courant de l'observation des normes de sécurité des télécommunications, à l'échelle de l'administration fédérale.

9.46 La politique sur la sécurité stipule qu'il incombe au SCT de surveiller, par le biais de la vérification interne et des rapports de l'organisme d'encadrement, s'il y a respect, sous tous les aspects, de la Politique concernant la sécurité du gouvernement. Au moment de notre vérification, le SCT était en voie d'élaborer un guide de vérification de la sécurité. En avril 1988, tous les ministères ont soumis au SCT des rapports d'avancement. Nous avons constaté que bon nombre de ces rapports étaient beaucoup trop optimistes au sujet des dates cibles prévues. Tous les ministères devront aussi avoir fait une vérification complète de la sécurité, d'ici 1993. En raison du fait qu'un petit nombre de ministères ont déjà terminé leur vérification à l'heure actuelle et que les rapports des organismes d'encadrement ne sont ni complets, ni d'actualité, on n'évalue pas pour le moment dans quelle mesure il y a conformité aux exigences particulières de la politique et aux normes de sécurité de l'information.

***Commentaire du SCT** : En septembre 1988, le Conseil du Trésor a examiné l'ensemble des progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la politique et a approuvé des plans en vue d'aider les ministères à terminer la mise en oeuvre. Ces plans comprenaient l'élaboration d'un guide de vérification de la sécurité, qui a été publié en juin 1990, un programme de formation et l'accroissement des conseils et de l'aide aux ministères. Afin de faire le suivi des rapports soumis par les ministères en 1988, le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor s'est rendu dans les ministères (l'administration centrale et les bureaux régionaux), pour évaluer les progrès de la mise en oeuvre et pour fournir une aide. Les visites ont donné au Secrétariat du Conseil du Trésor une image globale de la mise en oeuvre des exigences générales de la politique. Le Secrétariat du Conseil du Trésor continuera d'évaluer les progrès de la mise en oeuvre de la politique au moyen de l'information qui lui sera fournie par les organismes d'encadrement et par les ministères.*

La formation en sécurité laisse à désirer

9.47 L'un des facteurs les plus importants de la sécurité des systèmes informatiques est une forte sensibilisation des ministères et des employés. Tous les employés devraient connaître la valeur de l'information qu'ils traitent, les menaces éventuelles et le rôle qu'ils jouent dans la protection de l'information. S'ils se soucient de sécurité et qu'ils en prennent aussi la responsabilité, les employés des ministères peuvent opposer un premier obstacle à l'atteinte à l'information que détient le gouvernement.

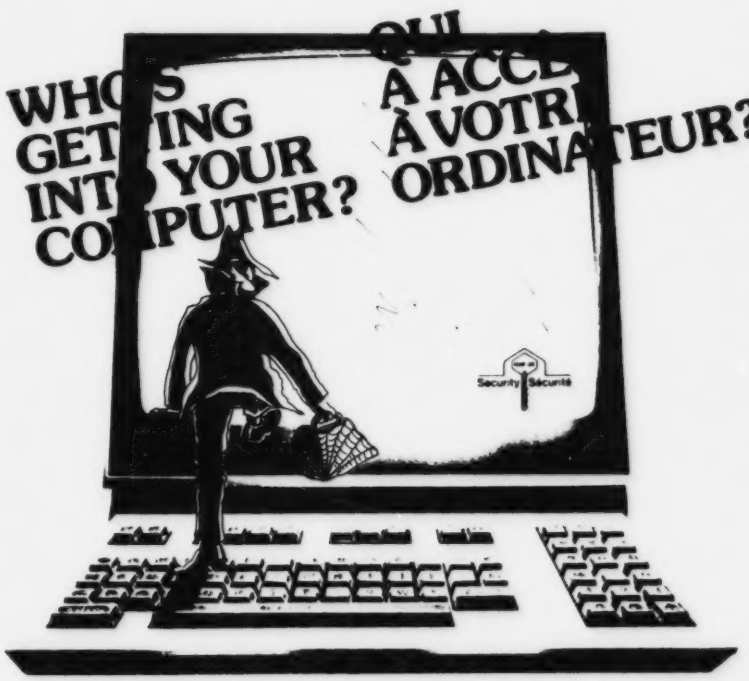
9.48 Bien que la plupart des ministères aient élaboré diverses méthodes de formation et de sensibilisation dans le domaine de la sécurité informatique, deux seulement avaient des documents qui indiquaient qu'une formation obligatoire est donnée périodiquement à tous les employés qui travaillent avec des ordinateurs. Plusieurs n'offraient pas vraiment aux gestionnaires de la formation en sensibilisation à la sécurité.

Vingt ans se sont écoulés, et le gouvernement n'a pas encore dispensé la formation requise de façon «urgente» en matière de sécurité.

9.49 Ce n'est pas la première fois que l'on constate le manque de formation pour le personnel de sécurité. En 1969, la Commission royale d'enquête sur la sécurité qualifiait de question «urgente» la formation des employés des ministères affectés à la sécurité. On lisait également, dans une étude de portée

Pièce 9.4

FORMATION EN SÉCURITÉ INFORMATIQUE



Source: Gendarmerie royale du Canada

Cette affiche n'est qu'un exemple des méthodes qu'utilisent les ministères pour sensibiliser les employés à la sécurité informatique (voir le paragraphe 9.48).

gouvernementale réalisée en avril 1987, que l'on n'offrait pas de formation à l'intention des responsables de la sécurité dans les ministères. Le SCT, de concert avec la Commission de la fonction publique, était en voie d'élaborer un cours d'une durée de cinq jours à l'intention des responsables de la sécurité des ministères.

9.50 En outre, la GRC et le CST offrent des cours sur la sécurité de l'information gouvernementale. Le SCT a également organisé des séminaires et des ateliers sur des sujets qui se rapportent à la mise en application de la politique. Toutefois, selon des ministères, ces cours n'ont pas bien couvert certains domaines techniques comme l'évaluation des menaces et des risques pour les systèmes informatiques et les installations, l'élaboration de plans de secours ainsi que les contrôles et la vérification informatiques et ils ne prévoient pas de séminaires de recyclage pour les coordonnateurs de la sécurité informatique.

9.51 Il n'y a pas, au gouvernement, de programme de formation intégré et complet sur la sécurité de l'information. Un tel programme prévoirait une formation technique en sécurité, à l'intention des responsables de la sécurité des ministères, des coordonnateurs de la sécurité informatique et des vérificateurs ainsi que des séances de sensibilisation à la sécurité de l'information à l'intention des cadres

supérieurs, des gestionnaires axiaux et des utilisateurs d'ordinateurs. Bien que, selon la politique, la Commission de la fonction publique (CFP) soit chargée d'instaurer un programme de formation en sécurité, elle n'avait pas assumé le rôle de chef de file.

9.52 En l'absence de mécanisme de coordination pour encourager le partage du matériel didactique et l'échange d'idées, les ministères ont conçu, de leur propre chef, divers modules de formation, des affiches et des vidéos, soit un chevauchement non nécessaire d'efforts et de coût.

***Commentaire du SCT** : L'aide et les conseils fournis aux ministères l'ont été sous la forme de lignes directrices pour la mise en oeuvre, de bulletins d'interprétation de la politique, d'un manuel pour les cadres supérieurs et d'une présentation audio-visuelle. Un cours complet de cinq jours qui regroupe tous les aspects des normes et de la politique en matière de sécurité a été élaboré et donné à titre d'essai en septembre 1989; maintenant, il est offert à titre régulier, en collaboration avec la Commission de la fonction publique. De plus, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les organismes d'encadrement donnent une série de conférences, d'ateliers et de séminaires sur divers aspects de la politique. Des séances d'information spéciales ont été données aux hauts fonctionnaires des ministères sur les exigences de la politique et sur le besoin d'une sécurité accrue.*

***Commentaire de la CFP** : La CFP offre déjà quelques cours de formation en sécurité et compte offrir d'autres cours en 1990-1991, financés par le SCT. S'il devient nécessaire de donner d'autres cours sur la sécurité gouvernementale, la CFP se chargera de mettre au point et de dispenser les cours, si les fonds et les compétences sont fournis par les organismes d'encadrement.*

Omission d'élaborer des plans de secours

9.53 Les cadres supérieurs doivent bien comprendre les répercussions que pourraient avoir sur la mise en oeuvre des programmes de leur ministère l'atteinte à la confidentialité de l'information ou encore à l'intégrité et au fonctionnement de leurs ordinateurs. Le processus d'évaluation des menaces et des risques auxquels sont exposés les ordinateurs peut les aider à comprendre ces répercussions par les réponses qu'elle fournira aux considérations suivantes.

- Que faut-il protéger, et pourquoi?
- En quoi consistent les menaces?
- Quel est le niveau de sécurité approprié?
- Quelles mesures faut-il prendre?

Le gouvernement ne s'est pas acquitté de la responsabilité qu'il a de protéger l'information stockée dans ses ordinateurs. Pas un seul des ministères qui faisaient partie de notre échantillon ne disposait d'un plan d'urgence pour la sauvegarde de tous ses systèmes d'information essentiels.

9.54 Après avoir répondu à ces questions, il est possible de gérer et de réduire raisonnablement les risques à l'aide de mesures de sécurité proportionnelles à la valeur de l'information et à la nature des risques. Aucun système informatique ne peut être à l'abri de tout. Si la valeur de l'information ne justifie pas le coût d'une protection, il ne serait probablement pas judicieux d'adopter des mesures de sécurité supplémentaires.

9.55 Presque tous les ministères qui ont fait l'objet de notre vérification n'avaient pas terminé toutes leurs évaluations des menaces

et des risques et ils n'ont donc toujours pas une idée juste de la vulnérabilité de leurs systèmes d'information. Presque tous ont déclaré que le manque de conseils, d'orientation et de formation sur l'évaluation des menaces et des risques ainsi que l'absence d'une méthode applicable ont contribué à leur difficulté d'effectuer les évaluations. Même si huit des 13 ministères que nous avons examinés avaient élaboré des procédés détaillés d'évaluation des menaces et des risques pour leurs systèmes d'information et leurs installations de TÉD, un seulement avait à l'heure actuelle mené à bien le processus.

9.56 Comme les ministères n'ont pas évalué suffisamment les risques ou la valeur de leur information, il ne peut y avoir de certitude que la sécurité des systèmes informatiques du gouvernement est appropriée ou présente un bon rapport coût-efficacité.

9.57 La population s'attend que le gouvernement dispense sans faute les services essentiels ou indispensables. Les plans de secours ont donc pour objet de permettre aux systèmes informatiques essentiels de continuer à fonctionner pendant une période prolongée parce que, dans la plupart des cas, il serait impossible de revenir à la méthode manuelle du traitement des données.

9.58 Il faut, aux fins d'élaboration des plans de secours, recenser les opérations critiques et les ordinateurs qui les effectuent. On détermine ainsi combien de temps le ministère pourrait fonctionner sans le soutien informatique et la séquence de la reprise. La préparation préliminaire pour l'élaboration des plans de secours requiert la participation des gestionnaires axiaux de tout le ministère.

9.59 La GRC signale au Secrétariat du Conseil du Trésor depuis plus de dix ans le manque de concertation entre les ministères pour se préoccuper de plans de secours. Elle a indiqué que le manque de planification constituait une menace certaine sur les systèmes informatisés fédéraux. Toutefois, on n'a pas remédié à la situation et personne ne prend les devants dans ce domaine. Personne ne dispense une formation appropriée et ne diffuse de la documentation pertinente ou n'évalue les logiciels qui pourraient faciliter l'élaboration de plans de secours. Les organismes d'encadrement viennent tout juste de commencer à élaborer un cours d'une durée de deux jours sur l'évaluation des menaces et des risques et sur l'élaboration de plans de secours.

9.60 La plupart des ministères ont indiqué que l'absence de plans de secours chez eux engendrait un risque inacceptable. Toutefois, sauf pour trois ministères, ils n'avaient pas effectué tous les travaux préliminaires nécessaires pour préciser quels étaient les systèmes informatiques essentiels et pour déterminer pendant combien de temps ils pourraient se permettre de s'en passer. Ainsi, leurs sous-ministres n'avaient pas une bonne idée des répercussions qu'aurait une perte importante de l'usage de leurs systèmes informatiques sur leurs opérations.

9.61 Bien que nous ayons trouvé quelques plans de secours partiels, aucun des ministères échantillonnés n'a pu nous montrer des plans de secours à jour, et éprouvés, pour tous ses systèmes essentiels.

9.62 Trois des ministères que nous avons examinés avaient recours, pour des systèmes essentiels, à un bureau de service du secteur privé qui n'avait pas fait l'objet, de la part de la GRC, d'une inspection à jour du lieu du traitement de données du gouvernement dans ce service. En dépit du risque, aucun de ces ministères n'avait payé pour l'ajout dans les contrats de clauses visant à garantir la poursuite du traitement si le service était touché par un sinistre, et aucun n'avait prévu le recours à un autre service.

9.63 Les trois ministères en question comptaient parmi 25 ministères fédéraux environ qui utilisent ce service. Nous estimons que cette concentration de données a exposé le gouvernement à un risque inacceptable. Sans clause relative à la sécurité dans les contrats, les ministères ne sont pas protégés si jamais ce service ou l'un de ses établissements

de traitement des données d'Ottawa est touché par un sinistre.

9.64 La pièce 9.5 montre que les sinistres informatiques et les pannes d'ordinateurs peuvent bel et bien se produire; rien ne permet de croire que les ordinateurs de l'administration fédérale ne sont pas tout aussi vulnérables.

9.65 Les quelques ministères qui ont effectué certaines évaluations des menaces et des risques ont finalement découvert que leurs systèmes informatisés couraient un risque important. Les résultats indiquent que le talon d'Achille se situe dans la perception des recettes, le maintien de la confiance en la protection des renseignements et le maintien des services indispensables.

9.66 Préparer des plans valables de reprise du traitement après un sinistre est une exigence fondamentale de la direction. Il ne s'agit pas de déterminer si le gouvernement a les moyens d'instaurer et de maintenir de tels plans, mais bien s'il peut se permettre de ne pas le faire. Nous sommes d'avis que les ministères et les organismes ont été négligents en ne satisfaisant pas ce besoin et en omettant de s'engager suffisamment dans l'évaluation des menaces et des risques. Il est possible que certains ministères n'aient pas besoin de plans de secours, mais tant qu'ils n'auront pas terminé leur évaluation des menaces et des risques, ils ne peuvent en être certains. Tant que la nécessité de plans n'a pas été établie, il est impossible de déterminer ce qu'il en coûterait pour réduire les risques à un niveau acceptable. Les ministères ont choisi d'accepter de courir le risque de perdre leurs installations informatiques, sans connaître l'ampleur de ce risque.

9.67 L'absence d'orientation centrale vers une planification de secours et le manque de planification de secours, au sein des ministères, ne donnent aucunement au gouvernement l'assurance qu'il pourrait assurer tous ses services essentiels.

Commentaire du SCT : *Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fourni une orientation sur l'évaluation des risques et des menaces depuis que la politique a été adoptée en 1986. Les conseils techniques sur l'évaluation des menaces sont fournis par différents organismes d'encadrement en fonction de la nature des conseils requis et du mandat et des compétences de l'organisme. Le Secrétariat du Conseil du Trésor évalue actuellement les problèmes qui se posent aux ministères lorsqu'ils évaluent les risques et les menaces, afin de trouver des solutions et modifier les lignes directrices et la formation supplémentaires en conséquence. Une initiative semblable est en cours en vue de la mise au point de normes opérationnelles et techniques concernant les plans de secours, qui intègrent tous les secteurs de la sécurité. On compte aussi offrir des ateliers dans ce domaine à la fin de 1990 et au début de 1991.*

Nécessité d'un encadrement plus serré et d'une coordination accrue

9.68 Outre les questions qu'elle a relevées précédemment, notre vérification a fait ressortir d'autres lacunes en ce qu'il n'y a pas vraiment de point central où l'on s'occuperait de sécurité de l'information :

- Il n'y a pas un seul organisme qui soit chargé de veiller à ce que les principaux problèmes de sécurité, notamment l'absence d'évaluation des menaces et des risques, soient étudiés et réglés.
- Il n'y a pas d'organisme qui soit chargé de donner une orientation pour ce qui est de la planification de secours.
- Il n'existe pas de système que l'on puisse exploiter pour signaler, documenter et faire connaître les atteintes à la sécurité de l'information, ni pour reprendre les activités par la suite.
- On ne peut se procurer, aux fins de consultation, des documents ou des ouvrages qui traitent de sécurité auprès des organismes centraux et des organismes d'encadrement.
- Il faut améliorer le mécanisme pour promouvoir l'échange de documentation et

Pièce 9.5

LES MENACES SONT BIEN RÉELLES

INCIDENT	RÉPERCUSSIONS
Le 26 octobre 1986, un incendie cause une panne complète d'électricité et des moyens de communications à la place Alexis Nihon, à Montréal.	Le centre de traitement des données principal de Steinberg, qui se trouvait à dix étages sous le brasier a été privé d'électricité et de moyens de communication pendant 11 jours; cependant, comme l'entreprise avait un plan de secours qui, incidemment, avait été éprouvé 24 jours avant le sinistre, elle a pu reprendre le traitment des données à un autre endroit dans les deux jours suivants.
En 1984, le siège social de Volkswagen, en République fédérale d'Allemagne, était victime d'une fraude monétaire informatique. Des bandes avaient été trafiquées.	Volkswagen a perdu près de 340 millions de dollars.
En novembre 1988, Robert T. Morris introduisait un logiciel parasite dans le réseau Internet, un réseau informatique national et le principal réseau utilisé par les chercheurs américains.	Des milliers d'ordinateurs ont été paralysés, la plupart des grands centres de recherches aux États-Unis ont été perturbés pendant deux jours.
En janvier 1990, une panne d'ordinateur dans le réseau téléphonique, aux États-Unis, a été attribuée à une erreur de programmation.	Pendant neuf heures, la moitié des interurbains seulement ont pu être acheminés; on estime que AT&T a perdu 75 millions de dollars.
En mai 1988, un incendie s'est déclaré à un central téléphonique de la compagnie de téléphone Bell de l'Illinois.	Des milliers de lignes de données ont été endommagées, le service a été interrompu pendant des semaines et aux moins trois abonnés qui étaient dépendants du service téléphonique ont dû déclarer un désastre; les pertes de ces clients se situent dans les dix millions de dollars, et la perte de la compagnie Bell pourrait dépasser les 30 millions de dollars.

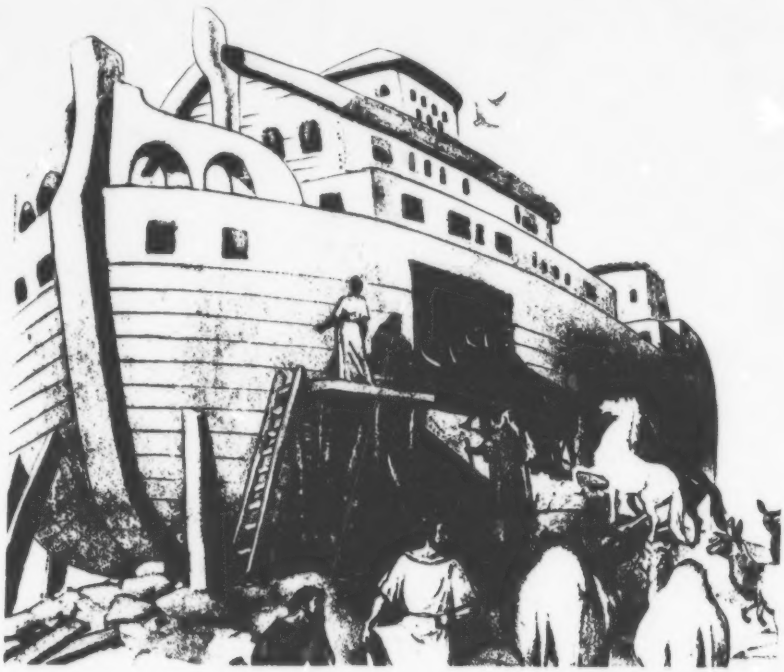
d'idées et pour coordonner les réunions de tout le personnel de sécurité de la fonction publique.

9.69 Jusqu'à maintenant, le gouvernement s'en est remis à 15 comités sur la politique concernant la sécurité et au Secrétariat du Conseil du Trésor pour coordonner l'élaboration et la mise en application de la politique sur la sécurité de l'information et des normes en la matière. Les comités ne peuvent gérer la sécurité de l'information sur une base quotidienne. Nos constatations donnent à penser que cette approche fragmentaire ne permet pas de fournir l'orientation efficace nécessaire au chapitre de la sécurité de l'information. Bien que le SCT ait offert de se charger de l'orientation et de la coordination continues, en mars 1990, il a indiqué qu'il n'était pas en mesure d'affecter des ressources supplémentaires à cette activité.

***Commentaire du SCT** : Au début de 1989, on a élaboré un cadre pour coordonner les activités des divers comités et organismes d'encadrement et assurer l'uniformité de la documentation en matière de sécurité. Le mécanisme prescrit par ce cadre d'intégration est appliqué dans la plupart des domaines de la sécurité et des plans sont en place pour y incorporer les domaines de la sécurité qui sont actuellement hors du cadre.*

Pièce 9.6

POUR SURMONTER UN DÉSASTRE, IL FAUT UN PLAN, NON UN MIRACLE



Gracieuseté de National Computer Systems, Inc.

Les ministères se sont très peu préparés pour faire face aux sinistres. Si leurs systèmes informatiques étaient frappés de quelque calamité, ils seraient pris au dépourvu (voir le paragraphe 9.66).

Conclusion

Il n'y a pas eu d'effort concerté de la part des ministères et des organismes pour mettre en application la politique et les normes de sécurité de l'information.

9.70 Très peu des questions signalées dans ce chapitre sont nouvelles ou inconnues des ministères et des organismes. À notre avis, les ministères et les organismes n'ont pas déployé d'efforts concertés pour instaurer la politique et les normes en ce qui concerne la sécurité de l'information. Des efforts considérables ont été accomplis pour élaborer la politique et les normes, mais il reste beaucoup à faire pour les appliquer. Il faut améliorer l'orientation et la coordination centrales, pour ce qui est de la sécurité de l'information, et faire en sorte qu'elles soient plus manifestes. Les sous-ministres n'ont pas fait avancer leur propre mise en application de la politique sur la sécurité et ils n'ont pas accordé la priorité voulue à la sécurité.

Résumé des principales questions liées à la vérification

9.71 La liste qui suit résume les principales constatations.

Échantillon de 13 ministères

Constatations	Nombre de ministères où cela s'applique
1. Défaut d'affecter à temps plein un coordonnateur de la sécurité informatique (9.28)	2
2. Défaut de se conformer entièrement à la politique sur la sécurité et aux normes en la matière (9.30)	13
3. Défaut de jeter les bases de la sécurité (9.31)	9
4. Absence de méthodes, de personnel ou de compétences pour mener des examens complets officiels de la sécurité (9.40)	11
5. Examens officiels insuffisants de la part du personnel affecté à la sécurité (9.41)	10
6. On n'a pas fait d'examens annuels de toutes les activités de TÉD (9.41)	13
7. Défaut de donner périodiquement une formation obligatoire sur la sensibilisation à la sécurité (9.48)	11
8. Absence de formation officielle en sensibilisation à la sécurité à l'intention de la gestion (9.48)	8
9. Défaut de mener à bien les évaluations des menaces et des risques (9.55)	12
10. Absence de procédés officiels d'évaluation des menaces et des risques (9.55)	5
11. Absence de plans de secours officiels qui englobent tous les systèmes critiques (9.60 à 9.62)	13

Organismes centraux et d'encadrement

Constatations

1. L'élaboration de la politique et des normes en matière de sécurité a constitué un grand pas en avant (9.28)
2. Responsabilités mal définies en ce qui concerne les activités des organismes d'encadrement (9.32 à 9.34)
3. Il n'y a pas d'organisme d'encadrement désigné pour s'occuper de l'évaluation des menaces et des risques, des plans de secours ou de la formation sur la sécurité de l'information (9.35)
4. La GRC ne s'acquitte pas de son mandat qui est d'examiner la sécurité informatique (9.39)
5. Des rapports insuffisants sur les questions de sécurité à l'échelle de l'administration fédérale (9.44 à 9.46)
6. Absence de programme de formation sur la sécurité à l'échelle de l'administration fédérale (9.51)
7. Nécessité de fournir un encadrement et une coordination solides (9.68)

Recommandations en vue d'une amélioration

9.72 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait renforcer son leadership en ce qui concerne la sécurité de l'information. À titre de service central, il devrait cerner les problèmes communs de sécurité de l'information et coordonner les efforts déployés dans toute l'administration fédérale pour résoudre les problèmes de longue date. Il devrait également s'occuper des maintes lacunes que notre vérification a relevées au niveau de l'encadrement, y compris les lacunes dans l'évaluation des menaces et des risques et dans les plans de secours. Le SCT devrait définir les besoins en matière de formation supplémentaire centralisée en sécurité de l'information et clarifier les responsabilités en rapport avec la sécurité de l'information. Ce groupe devrait être doté de ressources

suffisantes pour faire en sorte que ces tâches soient menées à bien.

***Commentaire du SCT** : Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les organismes d'encadrement en matière de sécurité continueront de fournir des conseils, une orientation et de l'aide aux institutions pour ce qui est de la mise en oeuvre de la politique concernant la sécurité du gouvernement. Le leadership centralisé nécessaire pour assurer la protection de l'information que détient le gouvernement sera renforcé. Le Secrétariat du Conseil du Trésor continuera de diriger son attention essentiellement vers les exigences générales aux fins de la gestion de tous les aspects de la sécurité, y compris l'évaluation des menaces et des risques, ainsi que l'application intégrée des normes de sécurité administrative, de sécurité du personnel, de sécurité physique et informatique.*

9.73 Envisager de consolider l'aide dans le domaine de la sécurité de l'information. Compte tenu des progrès technologiques récents, il est devenu impossible de séparer l'informatique des télécommunications. Il faudrait se pencher sur la possibilité d'intégrer l'aide actuellement fournie, les conseils, l'orientation et la formation.

***Commentaire du SCT** : Le Secrétariat du Conseil du Trésor a pris des dispositions avec la GRC et le CST pour effectuer en collaboration un examen des normes de sécurité informatique et pour coordonner l'appui fourni aux institutions, notamment l'aide technique, la formation et les services d'inspection. Le Secrétariat reconnaît également qu'il est souhaitable qu'il existe, en vue d'un tel appui, un centre unique de responsabilité n'empiétant pas sur les responsabilités plus étendues du CST et de la GRC. Par conséquent, le Secrétariat étudiera la mise sur pied de services centralisés aux fins de la sécurité informatique, en collaboration avec ces organismes, et formulera des recommandations pertinentes.*

***Commentaire du CST** : Il y a, au sein de l'administration fédérale, fragmentation des rôles dans le domaine de la sécurité de l'information, et nous pensons qu'il faudrait les clarifier. Malgré cette situation, le CST et la GRC collaborent vraiment et sont sur le point d'entreprendre des projets communs visant à résoudre les questions de sécurité de l'information.*

***Commentaire de la GRC** : Le rôle de la GRC et celui du CST sont définis dans la Politique concernant la sécurité du gouvernement. Il y a un soutien intégré pour la prestation de conseils, d'une orientation et de formation dans le domaine de la sécurité de l'information. Il existe bel et bien entre le CST et la GRC une liaison étroite, un protocole d'entente et des projets communs visant à réunir les services de soutien pour la sécurité informatique et la sécurité des télécommunications pour les institutions de l'État. Étant donné les changements technologiques, il est temps de revoir les questions de mandat afin d'éviter les chevauchements.*

***Commentaire du ministère des Communications** : Nous avons étudié votre chapitre et l'estimons juste, surtout en ce qui concerne les observations sur notre rôle d'encadrement.*

9.74 Assurer une surveillance indépendante officielle. Indépendants, l'inspection des mécanismes de sécurité informatique à l'échelle de l'administration fédérale et les rapports qui en découlent devraient être renforcés de façon à pouvoir répondre aux besoins. Il faudrait aussi envisager de mener des inspections régulières de la sécurité des télécommunications et d'en faire rapport.

***Commentaire du SCT** : Le Secrétariat du Conseil du Trésor examinera la pertinence de services centraux d'inspection de la sécurité. Cependant, la responsabilité des inspections périodiques des installations, systèmes et services fédéraux visant à garantir la conformité avec les normes applicables à l'échelle du gouvernement incombera aux institutions elles-mêmes.*

***Commentaire de la GRC** : L'inspection indépendante dans toute l'administration*

fédérale de la sécurité informatique et l'établissement de rapports à ce sujet seront intensifiés de façon à pouvoir répondre aux besoins. Cinq autres employés de la GRC seront affectés à ce service pour répondre à la demande croissante. Un système d'établissement des priorités plus structuré a été élaboré pour les inspections et est actuellement mis au point.

Commentaire du CST : Bien que les inspections indépendantes périodiques et les rapports sur la sécurité des télécommunications aient leur valeur, il faudrait des ressources plus nombreuses pour mener à bien cette tâche. Il faudra bien entendu comparer les avantages prévus aux dépenses occasionnées par les ressources requises.

9.75 Les ministères devraient accepter de prendre en charge leur surveillance. Il n'est pas réaliste de s'attendre qu'un service central d'inspection exerce toute la surveillance nécessaire. Il faut trouver des moyens plus efficaces de mener les inspections, et les ministères devraient endosser une plus grande partie de cette responsabilité. Pour éviter le chevauchement et pour assurer l'uniformité de la mise en application, la surveillance devrait être coordonnée à l'échelle de l'administration fédérale, ce qui suppose, entre autres, un encadrement central pour l'élaboration des méthodes d'évaluation, une entente sur le partage des responsabilités et une surveillance centrale des examens effectués par les ministères. Les sous-ministres devraient recevoir des rapports annuels sur la sécurité dans leur ministère, sur l'efficience de la mise en application de la politique et sur l'observation des politiques et des normes.

9.76 Les ministères devraient revoir leurs obligations de mettre en application les dispositions de la Politique concernant la sécurité du gouvernement. Il est clair que la responsabilité de protéger l'actif que constitue l'information incombe aux sous-ministres. La haute direction des ministères doit réévaluer son engagement à assurer la sécurité de l'information et veiller à ce que toutes les exigences de la Politique concernant la sécurité du gouvernement en matière de technologie de l'information ainsi que les normes soient respectées, ce qui comprend la prestation d'une formation et la surveillance périodique des questions de sécurité ainsi que l'évaluation des menaces et des risques qui doit précéder l'élaboration de plans de secours pour tous les systèmes informatiques essentiels. Les questions de sécurité devraient être l'affaire des paliers supérieurs des ministères, et les cadres supérieurs devraient être chargés d'instaurer la politique et rendre des comptes aux sous-ministres.

9.77 Les sous-ministres devraient avoir à répondre des mesures correctives à apporter aux lacunes qui ont été relevées au cours de cette vérification. Un mécanisme pourrait consister à utiliser le régime d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM) pour que soit fourni chaque année au Conseil du Trésor un rapport sur la sécurité de l'information dans les ministères et de renforcer l'obligation de rendre compte des résultats.

Commentaire du SCT : *Les sous-ministres sont tenus responsables de la mise en oeuvre de la politique au moyen d'une évaluation annuelle du rendement qui porte essentiellement sur les exigences générales de la politique, plutôt qu'une évaluation plus détaillée du respect des normes. Aux termes du régime actuel de l'ARPM pour ce qui est de la politique concernant la sécurité du gouvernement sont énoncés les critères et l'information utilisés par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour ce processus.*

10

Le ministère du Revenu national, Impôt et le ministère des Finances

Les organismes de charité, les organisations sans but lucratif et la *Loi de l'impôt sur le revenu*

Le ministère du Revenu national, Impôt et le ministère des Finances

Les organismes de charité, les organisations sans but lucratif et la *Loi de l'impôt sur le revenu*

Points saillants

Organismes de charité enregistrés

10.1 Un vaste réseau de bénévoles dévoués contribuent au soutien de l'infrastructure sociale au Canada. Sans leur aide, de nombreux services incomberaient au gouvernement fédéral ainsi qu'aux administrations municipales et provinciales (paragraphes 10.12 et 10.13).

10.2 Le principal encouragement du gouvernement fédéral aux oeuvres de bienfaisance est offert par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'enregistrement d'un organisme de charité en vertu de la loi confère en effet deux avantages considérables, soit une exemption d'impôt et la possibilité de délivrer des reçus au titre des dons de charité. Or, ces avantages entraînent chaque année une perte de revenus de 820 millions de dollars pour le Trésor fédéral (10.14 à 10.16).

10.3 Plus de 31 p. 100 des 63 000 organismes de charité enregistrés ne produisent pas leur déclaration d'impôt à temps. Même si le ministère du Revenu national, Impôt a été informé par son service du contentieux qu'il n'a pas le droit de renoncer à la pénalité pour production tardive prévue au paragraphe 162(7) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il ne l'a jamais imposée. S'il l'avait fait, il aurait ainsi recueilli jusqu'à 49 millions de dollars par année. Le ministère a cependant annulé l'enregistrement de certains organismes de charité qui n'avaient pas produit leur déclaration; en 1989-1990, 633 enregistrements ont ainsi été révoqués. Le ministère nous a informés qu'en plus des récentes améliorations qu'il a apportées au plan administratif, la question des amendes est un des grands thèmes à l'étude dans le cadre de son examen actuel des organismes de charité (10.39, 10.55 à 10.59).

10.4 Pour toutes les infractions à la loi sauf la fraude, le seul recours du ministère est la possibilité d'annuler l'enregistrement. Or, comme les organismes de charité sont souvent dirigés par des bénévoles, l'inobservation peut parfois venir d'un oubli. Ainsi, le ministère use de discrétion dans l'application de cette sanction et il essaie de résoudre les problèmes ou d'obtenir du contrevenant une promesse de respecter la loi à l'avenir (10.39, 10.74 à 10.82).

Points saillants (suite)

10.5 Chaque année, plus de 63 000 organismes de charité émettent des reçus pour déduction ou crédit d'impôt; plus de 4,9 millions de contribuables réclament des crédits d'impôt. Le ministère du Revenu national, Impôt examine maintenant les reçus pour dons de charité, mais il n'a pas créé de programme d'observation satisfaisant pour déterminer leur bien-fondé (10.86).

10.6 Les dispositions de la loi régissant les activités commerciales des organismes de charité ne sont pas claires, et les organismes n'ont aucun mal à les contourner (10.89 à 10.95).

10.7 Le public n'a pas toujours accès à des renseignements fiables par le biais de la déclaration publique de renseignements (10.107 à 10.114).

10.8 Dans le but d'obtenir les renseignements requis pour augmenter le niveau d'observation volontaire de la loi et pour améliorer les textes de loi, le ministère du Revenu national, Impôt devrait élargir ses pratiques afin d'y inclure un programme qui mesure l'observation de la loi par les organismes de charité enregistrés (10.116 à 10.119).

Organisations sans but lucratif

10.9 En 1986, le Canada comptait environ 60 000 organisations sans but lucratif dûment incorporées; on ne connaît pas leur nombre aujourd'hui. Il n'existe pas d'exigences législatives précises demandant l'enregistrement; chaque organisation détermine donc elle-même si elle est admissible en tant qu'organisation sans but lucratif en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Contrairement aux organismes de charité enregistrés, les organisations sans but lucratif ne sont pas tenues de produire une déclaration annuelle, sauf si elles sont incorporées ou si elles sont constituées en fiducie. Par conséquent, le ministère du Revenu national, Impôt n'exerce aucun contrôle sur leur droit de bénéficier d'une exemption d'impôt (10.125).

Points saillants (suite)

10.10 Les actionnaires d'une corporation sans but lucratif peuvent bénéficier personnellement du statut exonéré de la corporation. Certaines entités municipales, provinciales ou fédérales peuvent même se prévaloir de leur statut d'organisation sans but lucratif pour transférer des avantages fiscaux à des entreprises privées (10.129 à 10.134).

Initiatives ministérielles

10.11 Le ministère du Revenu national, Impôt et le ministère des Finances effectuent présentement des examens approfondis du cadre législatif et administratif régissant les organismes de charité enregistrés et les organisations sans but lucratif. Ils nous ont informés que les questions soulevées dans notre rapport seront étudiées dans le cadre de ces examens (10.29).

Table des matières

Paragraphe

Les organismes de charité et la *Loi de l'impôt sur le revenu*

Contexte 10.12
- Au Canada, on compte plus de bénévoles que de fonctionnaires fédéraux (10.12)
- Les incitatifs offerts aux organismes de charité (10.14)
- Les divers types d'organismes de charité enregistrés(10.22)

Les rôles respectifs du ministère des Finances et du ministère du Revenu national, Impôt 10.26
- Le ministère des Finances : élaboration de la politique fiscale (10.26)
- Le ministère du Revenu national, Impôt : observation de la loi (10.27)
- Une initiative ministérielle en cours (10.29)

Règles et procédés législatifs et administratifs 10.30
- Les règles et procédés législatifs devraient favoriser l'observation volontaire de la loi (10.30)
- Les règles et procédés administratifs (10.34)

Objectif, étendue et conclusions de la vérification 10.35
- Objectif (10.35)
- Étendue (10.36)
- Conclusion : dans l'ensemble, les règles et procédés ne permettent pas d'exercer un contrôle efficace (10.38)

Enregistrement 10.44
- Seuls les organismes de charité admissibles peuvent être enregistrés (10.44)
- La définition d'activités «charitables» est fondée sur le *common law* (10.47)

Production d'une déclaration 10.51
- Exigences en matière de production (10.51)
- La pénalité pour omission de produire une déclaration peut être l'annulation de l'enregistrement (10.53)
- La pratique du ministère n'incite pas à l'observation volontaire (10.56)
- Impôt à payer en cas d'annulation de l'enregistrement (10.61)
- Certains organismes de charité sont restés en opération même après l'annulation de leur enregistrement (10.64)

Vérification 10.69
- Vérification des organismes de charité enregistrés (10.69)
- Mesures en cas d'inobservation de la loi (10.74)
- Les recours du ministère sont limités (10.82)
- Vérification des crédits ou déductions accordés au titre des dons de charité (10.84)

Table des matières

Paragraphe

Aucun programme approprié pour la vérification des déductions et des crédits (10.86)

Il faut que les règles législatives soient précisées 10.88
Restrictions insuffisantes quant aux activités commerciales (10.89)
Prêts consentis à un donateur par une fondation privée (10.96)
Dons de Sa Majesté du chef du Canada (10.99)

Renseignements mis à la disposition du grand public 10.104
L'information disponible n'est pas nécessairement fiable (10.107)

Le taux d'observation de la loi n'est pas mesuré 10.116

Les organisations sans but lucratif et la *Loi de l'impôt sur le revenu*

Étendue de la vérification 10.121

Contexte 10.122
Les organisations sans but lucratif sont exonérées d'impôt (10.122)

Nos préoccupations

Aucune exigence en matière d'enregistrement ou de production d'une déclaration 10.125

Il faut que les règles législatives soient précisées 10.126
L'objectif poursuivi ne doit pas être la réalisation de profits (10.126)
Le statut d'organisation sans but lucratif peut procurer des avantages aux membres de l'organisation (10.129)
Entités municipales, provinciales et fédérales utilisées comme intermédiaires (10.131)

Pièces

10.1 Nombre d'organismes de charité enregistrés
10.2 Exemple de calcul du contingent des versements
10.3 Résultats de vérification pour les exercices 1987 à 1990
10.4 Exemples d'activités d'organismes de charité enregistrés et d'organisations sans but lucratif

Le ministère du Revenu national, Impôt et le ministère des Finances

Les organismes de charité, les organisations sans but lucratif et la *Loi de l'impôt sur le revenu*

Les organismes de charité et la *Loi de l'impôt sur le revenu*

Contexte

Au Canada, on compte plus de bénévoles que de fonctionnaires fédéraux

10.12 Dans un rapport de 1989, intitulé *Donner sans compter : les bénévoles du Canada*, Statistique Canada fait remarquer qu'entre le 1er novembre 1986 et le 31 octobre 1987, les bénévoles canadiens ont consacré plus d'un milliard d'heures de leur temps à des oeuvres de charité. Cela équivaut à plus d'un demi-million d'emplois à temps plein, soit environ le double de la fonction publique fédérale.

10.13 Il existe un vaste réseau de bénévoles dévoués qui contribuent, par leur temps et leur argent, à l'infrastructure sociale du pays. Sans la généreuse contribution de ces gens, de ces groupes et de ces organisations, et sans leur motivation continue, de nombreux services incomberaient au gouvernement fédéral ainsi qu'aux administrations municipales ou provinciales, ou n'existeraient tout simplement pas.

Les incitatifs offerts aux organismes de charité

10.14 Les oeuvres de bienfaisance existaient bien avant le régime fiscal, mais le principal incitatif du gouvernement fédéral est néanmoins offert par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. L'enregistrement d'un organisme de charité en vertu de cette loi confère deux avantages fiscaux qui sont essentiels au financement et au fonctionnement de ces organismes.

10.15 En premier lieu, un organisme de charité enregistré auprès du ministère du Revenu national, Impôt est exonéré de tout impôt sur le revenu. Cet avantage fiscal a des répercussions importantes, puisqu'on évalue à 63 000 environ le nombre d'organismes de charité enregistrés au Canada, et que ces derniers possèdent à peu près 11 milliards de dollars d'actif (voir la pièce 10.1). Compte tenu d'un taux de rendement nominal de 10 p. 100 et d'un taux d'imposition nominal de 20 p. 100, ces avantages fiscaux représentent une perte annuelle de recettes de 220 millions de dollars pour le Trésor fédéral.

Les contribuables canadiens réclament plus de trois milliards de dollars chaque année au titre des dons de charité.

10.16 Deuxièmement, les dons versés à un organisme de charité enregistré donnent droit à une déduction ou à un crédit d'impôt. Dans le cas des particuliers, les dons de charité donnent droit à un crédit d'impôt fédéral de 17 p. 100 sur les premiers 250 $, et de 29 p. 100 sur le solde, jusqu'à concurrence de 20 p. 100 du revenu gagné. Quant aux sociétés (corporations), elles peuvent déduire les dons de charité jusqu'à concurrence de 20 p. 100 de leur revenu. Les contribuables canadiens réclament maintenant plus de trois milliards de dollars chaque année au titre des dons de charité. À un taux d'imposition

Pièce 10.1

NOMBRE D'ORGANISMES DE CHARITÉ ENREGISTRÉS

Secteur d'activité	1974	1980	1985	1990	Augmentation en pourcentage pour la période allant de 1974 à 1990
Bien-être	3 481	5 236	7 382	9 568	174,9
Santé	2 283	2 976	3 767	4 669	104,5
Éducation	3 033	5 003	7 398	9 739	221,1
Religion	22 343	24 565	26 786	28 449	27,3
Services communautaires*	3 973	6 513	8 558	10 761	170,9
TOTAL	35 113	44 293	53 891	63 186	80,0

* Bibliothèques, musées, associations de sport amateur et groupes environnementaux

SOURCE : Ministère du Revenu national, Impôt

Au cours des 15 dernières années, le nombre d'organismes de charité enregistrés a augmenté de façon considérable.

nominal de 20 p. 100, cet avantage fiscal représente une perte annuelle de recettes de 600 millions de dollars pour le Trésor fédéral.

10.17 Si un organisme de charité (incorporé ou pas) remplit certaines conditions, il doit être enregistré. La *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit qu'un organisme de charité doit exercer uniquement des activités «charitables», mais ne définit pas cette expression. Celle-ci doit donc être définie selon les principes du *common law*.

10.18 Un organisme qui ne peut pas être enregistré en tant qu'organisme de charité peut néanmoins être exempté d'impôt sur le revenu en tant qu'organisation sans but lucratif, mais il ne peut pas délivrer de reçus au titre des dons de charité.

10.19 Un organisme de charité ne doit pas mettre une partie ou la totalité de ses revenus à la disposition personnelle d'un de ses membres. Cependant, rien n'empêche l'organisme de verser des salaires et d'accorder des avantages sociaux raisonnables, ni de rembourser les dépenses raisonnables engagées par ses membres. Par ailleurs, un organisme de charité ne peut pas verser de fonds ou distribuer tout autre élément d'actif à des organismes qui ne peuvent pas délivrer de reçus officiels aux fins des dons de charité, notamment les organismes de charité qui ne sont pas enregistrés conformément à la loi canadienne.

10.20 Pour faire en sorte que la majeure partie des revenus d'un organisme de charité soit utilisée à des fins «charitables», pour éviter une trop grande accumulation de biens et pour restreindre les frais d'administration, tous les organismes de charité sont tenus de respecter chaque année un contingent de versements, établi en fonction de leurs opérations de l'année précédente. La loi exige que 80 p. 100 de tous les dons de charité pour lesquels un reçu a été délivré soient affectés durant l'année suivante à des activités «charitables.» Autrement dit, un organisme de charité peut affecter l'équivalent de 20 p. 100 de ses revenus à la levée de fonds et à d'autres

activités strictement administratives, ou «non charitables». Les frais d'administration directement liés à des activités charitables sont considérés eux-mêmes comme des dépenses associées à de telles activités.

10.21 Les dons de capital par le biais de legs ou de biens transmis par décès, les dons régis par une fiducie ou par un document écrit exigeant que l'organisme de charité les conserve pendant au moins dix ans, ainsi que les dons provenant d'organismes de charité enregistrés, doivent être utilisés à des fins «charitables», mais il n'est pas nécessaire que 80 p. 100 des montants en cause soient dépensés l'année suivante. Les dons pour lesquels aucun reçu n'est délivré ne sont pas non plus assujettis à cette exigence (voir la pièce 10.2).

Les divers types d'organismes de charité enregistrés

10.22 Un organisme de charité enregistré s'entend d'une «oeuvre de charité», d'une «fondation publique» ou d'une «fondation privée».

La Loi exige que 80 p. 100 de tous les dons de charité pour lesquels un reçu a été délivré soient affectés durant l'année suivante à des activités «charitables».

10.23 Une oeuvre de charité consacre toutes ses ressources à des activités de bienfaisance, plutôt que de financer les activités réalisées par d'autres organismes. En règle générale, une oeuvre de charité réalise un ou plusieurs programmes d'activité, par le biais de ses propres employés (payés ou non) ou par le biais de mandataires ou de représentants. Plus de 90 p. 100 des organismes de charité enregistrés font partie de cette catégorie.

10.24 Une fondation publique est un organisme public créé dans le but de financer les activités «charitables» d'autres organismes enregistrés. Le meilleur exemple est certainement «Centraide». Bien qu'une fondation publique soit autorisée à exercer ses propres activités «charitables», la plupart de ses ressources sont distribuées à d'autres organismes de charité enregistrés.

10.25 Une fondation privée peut fonctionner soit comme un organisme de charité, soit comme une fondation. Sa principale caractéristique réside dans le niveau de contrôle ou de financement privé. En bref, une fondation privée est un organisme de charité qui, au moment de son enregistrement, est contrôlé par un groupe de personnes liées entre elles, ou qui reçoit plus de la moitié de ses fonds d'une personne ou d'un groupe de personnes liées entre elles.

Les rôles respectifs du ministère des Finances et du ministère du Revenu national, Impôt

Le ministère des Finances : élaboration de la politique fiscale

10.26 Le ministère des Finances est responsable du régime fiscal du Canada. La Direction de la politique et de la législation fiscales analyse la politique fiscale et formule des recommandations à cet égard, puis elle s'occupe du régime fiscal. La Direction essaie de faire en sorte que le régime fiscal permette de prélever des recettes de façon juste et équitable et d'offrir des incitatifs fiscaux conformes aux objectifs poursuivis par le gouvernement fédéral. Elle essaie également d'élaborer des politiques fiscales conformes aux autres objectifs gouvernementaux (dans les domaines social, culturel, économique, politique et dans les domaines du développement régional et des relations fédérales-provinciales). Le ministère des Finances élabore la législation fiscale et veille à son efficacité.

Pièce 10.2

EXEMPLE DE CALCUL DU CONTINGENT DES VERSEMENTS

CONTINGENT DES VERSEMENTS DANS LE CAS D'UN ORGANISME DE CHARITÉ ENREGISTRÉ

Montant des dépenses devant être engagées par l'organisme

Montant total pour lequel l'organisme a délivré des reçus officiels durant l'année précédente (exception faite des dons de capital effectués par le biais de legs ou de biens transmis par décès, des dons frappés d'une restriction de dix ans et des dons provenant d'autres organismes de charité enregistrés)			1 000 000 $
Montant total des dons de capital versés par le biais de legs		60 000 $	
Montant total des dons provenant d'autres organismes de charité enregistrés		50 000	
Contingent des versements			
80 % de 1 000 000 $			*800 000*

CONTINGENT DES VERSEMENTS DANS LE CAS D'UN ORGANISME DE CHARITÉ ENREGISTRÉ À TITRE DE FONDATION PUBLIQUE

Montant des dépenses devant être engagées par la fondation

Montant total pour lequel la fondation a délivré des reçus officiels durant l'année précédente (exception faite des dons de capital effectués par le biais de legs ou de biens transmis par décès, des dons frappés d'une restriction de dix ans et des dons provenant d'autres organismes de charité enregistrés)		1 000 000 $	
Montant devant être inclus dans le contingent des versements - 80 % de 1 000 000 $			*800 000 $*
Montant total des dons effectués par le biais de legs		60 000	
Montant devant être inclus dans le contingent des versements - Nul			
Montant total des dons provenant d'autres organismes de charité enregistrés		50 000	
Montant devant être inclus dans le contingent des versements - 80 % de 50 000 $			*40 000*
4,5 % des investissements			
Valeur de tous les investissements de la fondation		2 000 000	
Moins Montant des dons reçus	1 000 000 $		
Dons provenant d'autres organismes de charité	50 000	1 050 000	
		950 000	
Montant devant être inclus dans le contingent des versements - 4,5 % de 950 000 $			*42 750*
Contingent des versements			882 750 $

CONTINGENT DES VERSEMENTS DANS LE CAS D'UN ORGANISME DE CHARITÉ ENREGISTRÉ À TITRE DE FONDATION PRIVÉE

Montant des dépenses devant être engagées par la fondation

Montant total pour lequel la fondation a délivré des reçus officiels durant l'année précédente (exception faite des dons de capital effectués par le biais de legs ou de biens transmis par décès, des dons frappés d'une restriction de dix ans et des dons provenant d'autres organismes de charité enregistrés)		1 000 000 $	
Montant devant être inclus dans le contingent des versements - 80 % de 1 000 000 $			*800 000 $*
Montant total des dons versés par le biais de legs		60 000	
Montant devant être inclus dans le contingent des versements - Nul			
Montant total des dons provenant d'autres organismes de charité enregistrés		50 000	50 000
Montant devant être inclus dans le contingent des versements - 100 % de 50 000 $			
4,5 % des investissements			
Valeur de tous les investissements de la fondation		2 000 000	
Moins Montant des dons reçus	1 000 000 $		
Dons provenant d'autres organismes de charité	50 000	1 050 000	
		950 000	
Montant devant être inclus dans le contingent des versements - 4,5 % de 950 000 $			*42 750*
Contingent des versements			892 750 $

Un organisme de charité enregistré doit affecter chaque année un montant précis de ses ressources financières (contingent des versements) à des activités «charitables», directement ou par le biais d'autres organismes de charité (bénéficiaires admissibles tels d'autres organismes de charité enregistrés).

Le ministère du Revenu national, Impôt : observation de la loi

10.27 Le mandat du ministère du Revenu national, Impôt consiste à administrer la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada. Dans cette optique, il fournit information, conseils et aide aux contribuables afin que ceux-ci puissent s'acquitter de leurs obligations selon la Loi. Il prélève les impôts prévus par la loi en encourageant l'observation volontaire et en décourageant la fraude et l'évitement fiscal. Il essaie également, en administrant la législation de façon juste et professionnelle, de maintenir la confiance du grand public en ce qui a trait à l'intégrité du régime fiscal.

Le ministère du Revenu national, Impôt prélève les impôts prévus par la loi en encourageant l'observation volontaire et en décourageant la fraude et l'évitement fiscal.

10.28 L'enregistrement des organismes de charité relève de la Direction de l'enregistrement, au sein de la Direction générale de la législation et des affaires intergouvernementales du ministère du Revenu national, Impôt. La Direction veille à ce que les organismes de charité enregistrés produisent une déclaration annuelle de renseignements, et elle est chargée de la vérification des organismes de charité. La Direction des cotisations d'impôt et des demandes de renseignements de la Direction générale des programmes fiscaux s'occupe des vérifications liées aux déductions ou crédits d'impôt réclamés par les contribuables au titre des dons de charité. Dans l'ensemble, le ministère est responsable de l'efficacité de ses programmes d'application et d'observation de la loi.

Une initiative ministérielle en cours

10.29 Le ministre du Revenu national a entrepris un examen de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* aux organismes de charité enregistrés. Les représentants du ministère effectuent cet examen en consultation avec le ministère des Finances et des représentants du secteur des oeuvres de bienfaisance et du public; on prévoit la publication des résultats sous forme de document de discussion d'ici la fin de 1990.

Règles et procédés législatifs et administratifs

Les règles et procédés législatifs devraient favoriser l'observation volontaire de la loi

10.30 Les textes de loi élaborés par le ministère des Finances constituent le point de départ des programmes d'observation du ministère du Revenu national, Impôt. Les principaux contrôles législatifs dans le cas des organismes de charité enregistrés sont les suivants :

- Enregistrement -- Pour pouvoir bénéficier des avantages fiscaux qui leur sont offerts, les organismes de charité sont tenus de s'enregistrer auprès du ministère du Revenu national, Impôt;

- Production d'une déclaration annuelle de renseignements -- Tous les organismes de charité enregistrés sont tenus de produire, dans les six mois suivant la fin de leur exercice financier, et sans avis ou demande à cet effet, une déclaration de renseignements des organismes de charité enregistrés et une déclaration publique de renseignements;

- Accès du grand public aux déclarations de renseignements -- La partie de la déclaration des organismes de charité réservée aux renseignements publics renferme des données sur leurs opérations, et le ministère du Revenu national, Impôt a le droit de mettre ces renseignements à la disposition du grand public;

- Obligation pour les contribuables de produire un reçu pour tout crédit demandé au titre d'un don de charité;

- Droit du ministère du Revenu national, Impôt de vérifier les déclarations annuelles, les livres et les registres des organismes de charité.

Le ministère du Revenu national, Impôt a entrepris une étude de l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu aux organismes de charité enregistrés.

10.31 Dans le but de promouvoir l'observation volontaire de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de son Règlement, le ministère du Revenu national, Impôt a le droit d'imposer les pénalités prévues par la loi aux contrevenants, qu'il s'agisse d'organismes de charité ou de contribuables. Si, par exemple, un organisme de charité cesse de respecter les exigences de la loi, omet de produire une déclaration, émet des reçus non conformes à la Loi et au Règlement, délivre un reçu contenant des renseignements erronés, ou omet de produire les renseignements ou les livres et registres requis, son enregistrement peut être annulé.

10.32 Cette situation pourrait donner lieu à l'imposition d'un impôt exigible durant l'année suivant la date d'annulation. Le montant de cet impôt correspondrait à la valeur des ressources que l'organisme de charité enregistré n'aurait pas distribuées à des bénéficiaires admissibles.

10.33 La loi prévoit également un impôt sur le transfert de biens et un impôt sur les investissements inadmissibles; ces deux impôts ont pour but de contrer certains stratagèmes d'évitement fiscal impliquant des organismes de charité enregistrés.

Les règles et procédés administratifs

10.34 Le ministère du Revenu national, Impôt utilise les demandes d'enregistrement, les données recueillies et les résultats de la vérification comme principaux outils administratifs. Il peut appliquer les sanctions prévues dans la loi en ce qui concerne les organismes de charité et les contribuables qui enfreignent la loi et déterminer le contenu des déclarations de renseignements.

Objectif, étendue et conclusions de la vérification

Objectif

10.35 Notre objectif consistait à déterminer si les règles et procédés législatifs et administratifs permettent de garantir l'exercice d'un contrôle efficace sur l'enregistrement des organismes de charité, sur le bien-fondé des déductions ou des crédits d'impôt réclamés par les contribuables, et sur la fiabilité de l'information fournie au public au moyen de la déclaration publique de renseignements.

Étendue

10.36 Notre vérification s'est surtout déroulée à la Direction de l'enregistrement de la Direction générale de la législation et des affaires intergouvernementales du ministère du Revenu national, Impôt. Nous avons également eu des discussions avec des représentants du ministère des Finances.

10.37 Notre vérification a porté principalement sur l'enregistrement des organismes de charité, sur la production annuelle d'une déclaration de renseignements, sur la vérification ministérielle des organismes de charité enregistrés et des déductions ou crédits pour dons de charité, ainsi que sur la pertinence des renseignements mis à la disposition du grand public par le biais de la déclaration publique de renseignements. Notre vérification a permis de relever un certain nombre de règles législatives qui ont besoin de clarification.

Conclusion : dans l'ensemble, les règles et procédés ne permettent pas d'exercer un contrôle efficace

10.38 L'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu* repose sur le principe de la déclaration volontaire et de l'autocotisation, et elle devrait promouvoir l'observation spontanée.

Notre vérification a porté principalement sur l'enregistrement des organismes de charité, sur la production annuelle d'une déclaration de renseignements, sur la vérification ministérielle des organismes de charité enregistrés et des déductions ou crédits pour dons de charité, ainsi que sur la pertinence des renseignements mis à la disposition du grand public par le biais de la déclaration publique de renseignements.

10.39 Plus de 31 p. 100 des 63 000 organismes de charité enregistrés ne produisent pas leur déclaration à temps. Même si le ministère du Revenu national, Impôt a été informé par son service du contentieux qu'il n'a pas le droit de renoncer à la pénalité pour production tardive prévue au paragraphe 162(7) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il n'a encore jamais imposé cette pénalité à ces organismes. À cause des pratiques administratives du ministère, il est possible pour les organismes de charité de ne produire leur déclaration que tous les deux ans. Pour toutes les infractions à la loi sauf la fraude, la seule sanction disponible est l'annulation de l'enregistrement Du fait que le ministère juge que, dans certaines circonstances, l'annulation est beaucoup trop sévère, il essaie de résoudre les problèmes ou se contente d'obtenir de l'organisme pris en défaut une promesse de respecter la loi à l'avenir. En outre, le ministère n'a pas mis sur pied de programme approprié d'observation de la loi pour déterminer le bien-fondé des déductions ou des crédits d'impôt réclamés par les contribuables au titre des dons de charité.

10.40 Étant donné que les règles législatives qui s'appliquent aux activités commerciales admissibles dans le cas des organismes de charité ne sont pas claires, ces organismes ont trouvé diverses façons de les contourner. Nous avons également constaté que la déclaration publique de renseignements ne fournissait pas toujours au public des données pertinentes, précises et complètes.

10.41 Par conséquent, nous avons conclu que les règles et procédés législatifs et administratifs ne permettent pas de garantir un contrôle efficace :

- de l'admissibilité continue des organismes de charité à l'enregistrement;
- des déductions ou crédits d'impôt accordés aux contribuables au titre des dons de charité versés à des organismes de charité enregistrés;
- de la fiabilité des renseignements fournis au grand public par le biais de la déclaration publique de renseignements.

10.42 Le concept d'enregistrement aide à maintenir la confiance du grand public dans les organismes de charité. À notre avis, l'enregistrement est perçu comme une certaine garantie que les organismes concernés affecteront leurs ressources à des activités «charitables».

10.43 Bien qu'il soit impossible de faire en sorte que tous les organismes de charité respectent en tout temps la législation fiscale, des règles et procédés législatifs et

administratifs appropriés peuvent amener une réduction du taux d'inobservation et assurer la confiance continue du grand public dans les organismes de charité et dans le régime fiscal.

Enregistrement

Seuls les organismes de charité admissibles peuvent être enregistrés

10.44 Dans le but de permettre la vérification des reçus pour dons de charité, ainsi que le maintien des activités charitables, les organismes de charité sont tenus de s'enregistrer et de produire une déclaration annuelle de renseignements décrivant leurs activités.

10.45 En septembre 1989, le ministère du Revenu national, Impôt a réorganisé ses méthodes d'enregistrement pour accélérer le traitement des demandes. En 1989-1990, il a reçu 4 680 demandes; 3 965 organismes de charité ont été enregistrés alors que 141 organismes se sont vus refuser l'enregistrement. Si une demande d'enregistrement n'est pas traitée dans un délai de 180 jours suivant sa présentation, la *Loi de l'impôt sur le revenu* présume que l'enregistrement a été refusé.

10.46 Avant d'enregistrer un organisme de charité, le ministère doit étudier la demande et s'assurer que l'organisme exercera uniquement des activités «charitables». Cette expression n'étant pas définie dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, sa définition doit être établie selon les principes du *common law*.

L'enregistrement est perçu comme une certaine garantie que les organismes concernés affecteront leurs ressources à des activités «charitables».

La définition d'activités «charitables» est fondée sur le *common law*

10.47 Le point de départ de la législation se retrouve dans le préambule de la loi dite *Statute of Elizabeth I - The Charitable Uses Act, 1601*. Cette loi fournit une orientation quant aux activités charitables, sous forme de liste d'objectifs comprenant (traduction) :

> l'aide aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux personnes démunies ... les soins aux personnes malades et aux soldats et marins estropiés, la construction d'écoles gratuites et d'universités ... la réparation des ponts, des ports, des chaussées, des églises, des littoraux et des grand'routes ... l'éducation et le soin des orphelins ... et autres.

10.48 Durant les siècles qui ont suivi, les tribunaux ont appliqué ce préambule pour déterminer si une activité était «charitable» ou non. En 1891, au bout de près de trois siècles de jurisprudence, Lord Macnaghten, dans l'affaire *Commissioners of Income Tax v. Pemsel* classait les activités charitables en quatre grandes catégories, soit :

- l'aide aux personnes démunies;
- l'éducation;
- la promotion de la religion;
- d'autres fins utiles à la communauté, ne faisant pas partie des catégories précédentes, mais qui sont reconnues par la loi comme étant charitables.

10.49 Encore de nos jours, les activités charitables sont classées selon les quatre grandes catégories établies par Lord Macnaghten.

10.50 Lorsqu'une demande d'enregistrement est refusée, l'auteur de cette demande peut interjeter appel auprès de la Cour d'appel fédérale. Lors des trois dernières années, 19 appels ont été interjetés. De ce nombre, six ont été retirés par la suite, 12 sont en cours et un autre a été rejeté. On ne sait pas avec

certitude si le nombre peu élevé d'appels vient du fait que les organismes concernés sont satisfaits de la décision du ministère, ou du fait qu'ils jugent les coûts trop élevés pour interjeter un appel auprès de la Cour d'appel fédérale, qui est le tribunal de première instance.

Production d'une déclaration

Exigences en matière de production

10.51 Tous les organismes de charité enregistrés doivent produire, dans les six mois suivant la fin de leur exercice financier, sans avis ou demande à cet effet, une déclaration de renseignements des organismes de charité et une déclaration publique de renseignements.

10.52 En vue de promouvoir l'observation volontaire de la loi pour ce qui est de la production des déclarations, le ministère offre un service d'information téléphonique gratuit et publie un guide complet sur la façon d'établir la déclaration. Dans le but d'assurer cette observation volontaire, la *Loi de l'impôt sur le revenu* permet au ministère :

- d'annuler l'enregistrement d'un organisme de charité (article 168);
- d'imposer une pénalité pour production tardive de 100 $, ou de 25 $ par jour jusqu'à concurrence de 2 500 $, selon le plus élevé de ces deux montants (le paragraphe 162(7) de la Loi a été adopté en 1988 pour permettre cette pénalité);
- d'intenter des poursuites judiciaires; si l'organisme est reconnu coupable, le tribunal peut imposer une amende allant de 1 000 $ à 25 000 $ ou une amende et une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 12 mois (article 238).

La pénalité pour omission de produire une déclaration peut être l'annulation de l'enregistrement

10.53 Le processus d'annulation de l'enregistrement pour omission de produire une déclaration débute par l'envoi d'un avis que l'annulation est imminente. En 1989-1990, 8 280 organismes de charité ont reçu un tel avis. L'annulation de l'enregistrement entre en vigueur au plus tôt 30 jours après la mise à la poste de l'avis et au moment de la publication de cet avis dans la *Gazette du Canada*. Depuis mars 1989, la pratique consiste à envoyer un avis d'annulation deux mois après la publication pour informer l'organisme visé qu'il doit cesser de délivrer des reçus officiels et qu'il peut être passible d'un impôt exigible en cas d'annulation.

10.54 Les dossiers des organismes de charité dont l'enregistrement est annulé sont conservés pendant cinq ans. Si, durant cette période, l'organisme le désire, son dossier et son numéro d'enregistrement peuvent être rétablis. Autrement, le processus global d'enregistrement doit recommencer à neuf. L'annulation et le rétablissement d'un enregistrement entraînent des dépenses pour l'État. Le ministre ne peut pas, en vertu de la loi, imposer de frais pour ces activités.

En 1989-1990, 8 280 organismes de charité ont reçu avis que l'annulation de leur enregistrement était imminente.

10.55 Parmi les quelque 63 000 organismes de charité enregistrés, 4 300 ont vu leur enregistrement annulé, puis rétabli. En 1989-1990, 633 organismes ont perdu leur statut d'organisme de charité enregistré après avoir omis de produire une déclaration et 334 organismes ont vu leur enregistrement rétabli. Plus de 31 p. 100 des 63 000 organismes enregistrés, soit 19 595, n'avaient pas produit leur déclaration à temps.

La pratique du ministère n'incite pas à l'observation volontaire

10.56 Le secteur des activités de bienfaisance est unique en son genre. Les

organismes de charité sont généralement dirigés par des bénévoles, qui travaillent à temps partiel et qui ne disposent que d'un soutien administratif restreint. Les dirigeants peuvent changer d'année en année, c'est pourquoi les demandes ou avis de production d'une déclaration ne sont pas nécessairement reçus par les responsables courants. À cause de cela, le ministère a choisi de «tempérer» les exigences en matière de production.

10.57 En juillet 1990, le ministère n'avait encore jamais imposé la pénalité pour production tardive prévue au paragraphe 162(7) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Lorsque la loi prévoit très clairement une amende, le ministère a été informé qu'il ne peut pas y renoncer. Si les dispositions relatives à la pénalité avaient été appliquées, le ministère aurait pu percevoir jusqu'à 49 millions de dollars par année. Le ministère n'a pas encore eu recours à l'article 238. Il a comme pratique d'accorder aux organismes de charité enregistrés une période de grâce d'un an à compter de la date où la production d'une déclaration est requise. C'est uniquement lorsque les déclarations n'ont pas été produites pendant deux années consécutives que l'enregistrement sera annulé. Cela signifie qu'un organisme de charité peut ne produire sa déclaration que tous les deux ans.

10.58 Toutefois, retarder l'annulation pour omission de produire la déclaration annuelle présente des risques pour l'État. L'intervalle entre la date où la déclaration aurait dû être produite et la date d'annulation pour omission de produire une déclaration peut être de deux ans ou davantage. Pendant ce temps, l'organisme de charité n'est pas en règle avec la *Loi de l'impôt sur le revenu* mais peut, néanmoins, émettre des reçus aux fins d'impôt.

10.59 À notre avis, le fait que le ministère ne perçoive pas de pénalités pour les productions tardives, qu'il retarde l'annulation si un organisme a omis de produire une déclaration, qu'il n'intente pas de procédures judiciaires pour faire respecter les dispositions en matière de déclaration et qu'il remette en vigueur les enregistrements annulés a pour effet d'inciter les organismes de charité à ne pas respecter les dispositions de la loi. Cette façon d'agir ne correspond pas à l'objectif du ministère qui est d'encourager les organismes à se conformer volontairement à la loi.

Il peut arriver que les organismes de charité ne produisent leur déclaration que tous les deux ans au lieu de chaque année, comme ils le devraient.

10.60 Le ministère du Revenu national, Impôt doit faire en sorte que les règles et procédés administratifs incitent les organismes de charité enregistrés à présenter à temps le formulaire de Déclaration de renseignements des organismes de charité et déclaration publique de renseignements.

***Commentaires du ministère** : Le ministère reconnaît que l'exigence de produire une déclaration est importante. Il étudie actuellement, dans le cadre de l'examen en cours, l'application de l'annulation discrétionnaire prévue à l'article 168 et d'autres mesures possibles pour encourager l'observation des dispositions relatives à la production d'une déclaration. Le ministère travaille, en collaboration avec le ministère des Finances et en consultation avec les parties intéressées, à l'élaboration de propositions en ce sens. Ces mesures tiendront compte du fait que les organismes de charité doivent souvent s'en remettre à des bénévoles et que toute pénalité qui leur est imposée diminue forcément les ressources dont ils disposent pour leurs bénéficiaires.*

Le ministère a eu recours à l'annulation de l'enregistrement à l'endroit des organismes de charité qui ne produisent pas leur déclaration après avoir reçu des avertissements raisonnables. Le ministère est d'avis que cette pratique se justifie compte tenu du cadre législatif actuel des organismes de charité. De plus, le ministre peut, à n'importe quel moment,

prolonger le délai de déclaration, ce qui a pour effet d'empêcher l'imposition d'une pénalité pour production tardive en vertu du paragraphe 162(7).

Impôt à payer en cas d'annulation de l'enregistrement

10.61 L'annulation d'un enregistrement peut donner lieu à l'application d'un impôt payable dans un délai d'un an à compter de la date d'annulation. Le montant de cet impôt est égal au montant des ressources que l'organisme de charité n'a pas distribuées à des bénéficiaires admissibles. Il a pour but de faire en sorte que, au moment de sa liquidation, un organisme de charité utilise ses éléments d'actif uniquement pour défrayer le coût de la liquidation ou les distribue à d'autres organismes de charité enregistrés. Un impôt est exigible en cas d'annulation de l'enregistrement pour les années d'imposition consécutives à 1977.

10.62 En vertu de la loi, une déclaration doit être produite lorsqu'un impôt est payable en cas d'annulation. Ce n'est qu'en 1989 que le ministère a élaboré une formule de déclaration spéciale permettant de calculer l'impôt à payer en cas d'annulation de l'enregistrement, soit 12 ans après l'adoption de la disposition en question. Le ministère croit que sans formulaire de déclaration approprié, il était impossible d'étayer une pénalité pour omission de produire une déclaration.

10.63 La loi prévoit des frais d'intérêt en cas de paiement tardif de l'impôt, ainsi qu'une pénalité pour production tardive égale à 100 $, ou 25 $ par jour jusqu'à concurrence de 2 500 $, selon le plus élevé de ces deux montants.

Certains organismes de charité sont restés en opération même après l'annulation de leur enregistrement

10.64 En 1988, le ministère a procédé à l'examen des organismes de charité dont l'enregistrement avait été annulé entre septembre 1985 et août 1988. Ces examens ont permis de constater que certains des organismes avaient continué d'exercer leurs activités malgré l'annulation de leur enregistrement et qu'ils avaient continué d'émettre des reçus aux fins d'impôt, bien que n'en ayant pas officiellement le droit. Un de ces organismes, dont l'enregistrement a été ultérieurement remis en vigueur, avait entre temps émis des reçus pour une valeur de plus d'un million de dollars.

L'annulation de l'enregistrement peut donner lieu à l'application d'un impôt égal au montant des ressources que l'organisme de charité n'a pas distribuées.

10.65 Par ailleurs, ces mêmes examens ont révélé que certains organismes de charité n'avaient pas été informés, au moment de l'annulation de leur enregistrement, qu'ils risquaient d'être tenus de payer l'impôt exigible en cas d'annulation.

10.66 À la suite de ces examens, le ministère a entrepris, en mars 1989, d'envoyer aux organismes visés un avis d'annulation et de leur signaler qu'ils devaient cesser d'émettre des reçus officiels et qu'ils risquaient d'avoir à payer l'impôt exigé en cas d'annulation. En outre, le ministère a maintenant révisé sa procédure de suivi à l'égard de l'impôt exigé en cas d'annulation. Il prévoit maintenant fournir aux organismes dont l'enregistrement a été annulé les formulaires d'impôt s'appliquant aux annulations.

10.67 L'examen des dossiers que nous avons effectué ne nous a fourni aucune preuve de suivi en vue de déterminer si les organismes de charité, dont l'enregistrement avait été annulé parce qu'ils n'avaient pas produit une déclaration, ou ceux qui demandaient l'annulation de leur enregistrement, avaient de l'impôt à payer.

10.68 Le ministère du Revenu national, Impôt doit établir des règles et procédés administratifs pour empêcher que les organismes de charité dont l'enregistrement a été annulé continuent d'émettre des reçus aux fins d'impôt et pour garantir aussi qu'ils paient l'impôt exigé en cas d'annulation.

Commentaires du ministère : *Ces questions sont à l'étude dans le cadre de l'examen actuel des organismes de charité.*

Depuis 1989, le ministère fait parvenir aux organismes dont l'enregistrement a été révoqué un avis de cette annulation et les informe qu'ils ne peuvent plus émettre de reçus pour dons de charité et qu'ils seront peut-être passibles d'un impôt d'annulation si leurs avoirs n'ont pas été distribués de la manière requise. Un programme de suivi, visant à s'assurer que les organismes de charité dans cette situation ont distribué ou utilisé leurs éléments d'actif de la manière prescrite, est maintenant en vigueur.

Vérification

Vérification des organismes de charité enregistrés

10.69 La vérification est, pour le ministère du Revenu national, Impôt, un outil administratif très important. Elle est la seule façon de confirmer le respect de la législation fiscale et le maintien de l'intégrité du régime fiscal.

10.70 Durant les exercices clos le 31 mars 1987, 1988, 1989 et 1990, le ministère a terminé 167, 488, 251 et 260 vérifications.

La vérification est la seule façon de confirmer le respect de la législation fiscale et le maintien de l'intégrité du régime fiscal.

10.71 Quatre sources de renseignements sont utilisées pour déterminer les secteurs de vérification, soit l'examen sélectif des dossiers à l'aide de critères préétablis, le suivi des tuyaux internes et externes, ainsi que la lecture des lettres de plaintes et des coupures de presse. La Direction est à élaborer un programme de repérage informatisé dans le but de sélectionner les dossiers à vérifier en 1990-1991.

10.72 Les divers types de vérifications exécutées sont les suivantes:

- vérification exhaustive - tous les aspects du programme de vérification;
- vérification restreinte - certains aspects du programme de vérification;
- vérification de suivi - suivi à l'égard d'une vérification effectuée antérieurement;
- vérification à la suite de l'annulation - suivi à l'égard d'un organisme de charité dont l'enregistrement a été annulé pour des raisons autres que l'omission de produire une déclaration;
- vérification antérieure à l'enregistrement - examen des demandes d'enregistrement.

10.73 Il arrive que les vérificateurs ne décèlent aucun problème et qu'ils expriment une opinion sans réserve; qu'ils rédigent une lettre d'information exposant les problèmes, dans le but d'assurer l'observation future de la loi; qu'ils reçoivent une promesse de l'organisme de charité d'observer la loi; qu'ils émettent un avis d'intention d'annulation ou de changement de statut (voir la pièce 10.3). Dans le cas d'un avis d'intention d'annuler, l'organisme de charité peut en appeler auprès de la Cour d'appel fédérale.

Mesures en cas d'inobservation de la loi

10.74 Le ministère du Revenu national, Impôt peut, lorsqu'un organisme de charité enregistré ne se conforme pas à la Loi et au Règlement, sauf en cas de fraude ou d'omission de produire une déclaration,

Pièce 10.3

RÉSULTATS DE VÉRIFICATION POUR LES EXERCICES 1987 À 1990

RESULTAT	1987	1988	1989	1990
Aucun changement	70	229	34	33
Lettre d'information	70	116	100	119
Demande d'engagement à respecter la loi	13	130	110	81
Avis d'annulation	11	13	7	22
Changement de statut ou autre	3	-	-	5
TOTAL	167	488	251	260

SOURCE : Ministère du Revenu national, Impôt

Au cours des quatre dernières années, l'étendue de la vérification a été d'environ 0,5 p. 100 des organismes de charité enregistrés.

révoquer l'enregistrement de cet organisme. Ce pouvoir discrétionnaire a été jugé approprié étant donné que de nombreux organismes n'ont peut-être pas de continuité de personnel ou sont administrés par des bénévoles plutôt que par des employés professionnels à plein temps. Dans les cas de ce genre, les manquements peuvent s'être produits par inadvertance.

10.75 Les situations ci-après démontrent comment le ministère peut, selon les règles législatives, traiter les cas d'inobservation de la loi.

10.76 Dons de plus de 175 000 $ versés à des bénéficiaires inadmissibles, activités illégales et activités politiques. Dans les années 80, le ministère a effectué la vérification de plusieurs exercices consécutifs d'un organisme de charité enregistré.

10.77 Cette vérification a permis de constater que l'organisme en question avait fait des dons de plus de 175 000 $ à des bénéficiaires inadmissibles, qu'il avait exercé des activités illégales et qu'il avait mené énormément d'activités politiques, enfreignant ainsi les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

10.78 Un an après la vérification, le ministère envoyait à cet organisme un avis d'annulation de son enregistrement.

10.79 Les dirigeants de l'organisme ont par la suite proposé de se constituer en société en tant que nouvel organisme de charité avec des objectifs exclusivement «charitables»; ils ont demandé au ministère d'accélérer le processus d'enregistrement du nouvel organisme, en échange de quoi ils s'engageaient à ce que ce nouvel organisme ne fournisse pas de ressources à des bénéficiaires inadmissibles et ne participe pas à des activités illégales, et à ce que l'organisme de charité initial demande l'annulation de son enregistrement.

10.80 Le ministère n'a pas le pouvoir de refuser l'enregistrement à un demandeur qui répond aux exigences. Par la suite, l'organisme de charité nouvellement constitué était jugé satisfaire aux exigences de la Loi relatives à l'enregistrement. Il a donc été enregistré, et l'actif de l'organisme initial lui a été transféré.

Un mois plus tard, l'enregistrement du premier organisme était révoqué. De l'avis du ministère, les activités des deux organismes étaient distinctes et celles qui ne pouvaient pas être qualifiées d'activités «charitables» n'étaient plus financées par des dons entraînant une déduction d'impôt.

Le ministère n'a pas le pouvoir de refuser l'enregistrement à un demandeur qui répond aux exigences de la loi.

10.81 Intermédiaire. Dans le cadre d'une vérification, le ministère a constaté qu'un organisme de charité enregistré avait reçu 500 000 $ d'une entreprise privée, à laquelle il avait délivré des reçus officiels, à la condition expresse de transférer les fonds reçus à un organisme précis, non enregistré. L'entreprise privée a bénéficié d'une déduction au titre de ses dons de charité pour sa contribution et, la même année, l'organisme de charité que l'entreprise avait spécifié a été enregistré. Le ministère a indiqué à l'organisme de charité concerné qu'il enfreignait la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il a demandé à l'organisme de charité de s'engager à ne pas recommencer; l'organisme a obtempéré.

Les recours du ministère sont limités

10.82 Lorsqu'un organisme de charité enregistré enfreint la *Loi de l'impôt sur le revenu* autrement qu'en ne produisant pas la déclaration exigée ou en fraudant le fisc, la seule sanction possible pour le ministère consiste à exercer son droit d'annuler l'enregistrement de l'organisme. Étant donné que les organismes de charité sont souvent dirigés par des bénévoles, l'inobservation peut parfois venir d'un oubli. Ainsi, le ministère use de discrétion dans l'application de cette sanction et il essaie de résoudre les problèmes ou d'obtenir l'engagement des contrevenants qu'ils respecteront la loi à l'avenir. La loi ne permet pas au ministère d'imposer des sanctions monétaires ou d'imposer un impôt sur les bénéfices commerciaux.

10.83 Pour inciter les organismes de charité à respecter la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le ministère des Finances et le ministère du Revenu national, Impôt devraient revoir le texte de loi, recommander des mesures à leurs ministres respectifs et mettre le Parlement au courant. Le ministère du Revenu national devrait aussi veiller à ce que les règles et procédés administratifs incitent les organismes de charité enregistrés à se conformer aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Commentaires des ministères :

***Ministère du Revenu national, Impôt** : Les objectifs particuliers de l'examen en cours sont de s'assurer que les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu concernant l'enregistrement des organismes de charité sont observées.*

***Ministère des Finances** : Les encouragements à l'observation de la Loi de l'impôt sur le revenu, en ce qui concerne les organismes de charité, font présentement l'objet d'un examen dans le cadre de l'étude entreprise par le ministre du Revenu national. Des fonctionnaires de notre ministère travaillent en étroite collaboration avec les fonctionnaires du ministère du Revenu national, Impôt. Nous sommes disposés à étudier la possibilité d'imposer des pénalités autres que l'annulation de l'enregistrement; toutefois, il ne faut pas oublier que des amendes pourraient entraîner le versement, dans le Trésor fédéral, de fonds que les donneurs croyaient destinés à des fins de bienfaisance, et ce sans vraiment réduire les cas d'inobservation de la loi qui sont surtout attribuables à l'oubli. Dans ce contexte, les dispositions actuelles de la loi, qui prévoient l'annulation de l'enregistrement des organismes de charité, suivie d'une redistribution de l'actif de l'organisme à d'autres fins de charité, sont peut-être les plus appropriées.*

Vérification des crédits ou déductions accordés au titre des dons de charité

10.84 Depuis 1988, un particulier qui verse un don à un organisme de charité enregistré peut réclamer un crédit d'impôt à cet effet. Auparavant, les dons de charité étaient considérés comme des déductions, mais ils ne le sont plus que dans le cas des sociétés. Il est très rare que les sociétés et les particuliers touchant un revenu d'entreprise se voient refuser une déduction, même si les dons ont été versés à des organismes de charité non enregistrés, étant donné qu'ils sont généralement en mesure de justifier leurs dépenses à titre de frais de publicité ou de promotion engagés dans le but de gagner un revenu. Quant aux particuliers touchant un salaire et un revenu d'investissement, ils se voient accorder un crédit d'impôt uniquement dans le cas de dons de charité versés à un organisme dûment enregistré.

Le concept d'enregistrement des organismes de charité a été inclus dans la loi en 1966 en vue de permettre la vérification des reçus pour dons de charité.

10.85 Plus de 20 millions de reçus pour dons de charité accompagnent chaque année les déclarations d'impôt sur le revenu des contribuables canadiens. En 1988, 4,9 millions de particuliers ont réclamé l'équivalent de 2,6 milliards de dollars à titre de crédits pour dons de charité. Les sociétés, pour leur part, ont réclamé des déductions d'impôt d'environ 400 millions de dollars. Ces crédits et déductions d'impôt ont entraîné une perte de recettes fiscales de 600 millions de dollars environ pour le Trésor fédéral. Le concept d'enregistrement des organismes de charité a été inclus dans la loi en 1966, à la suite des problèmes connus dans le secteur en ce qui a trait à la délivrance de reçus pour dons de charité, en vue de permettre la vérification de ces reçus.

Aucun programme approprié pour la vérification des déductions et des crédits

10.86 Même si le ministère examine les reçus pour dons de charité, à notre avis, il ne dispose pas d'un programme de vérification approprié pour en déterminer le bien-fondé. Tous les ans, plus de 63 000 organismes de charité enregistrés ont le droit de délivrer des reçus aux fins de déduction ou de crédit d'impôt, et plus de 4,9 millions de particuliers demandent des crédits d'impôt.

10.87 Le ministère du Revenu national, Impôt devrait établir un programme de vérification approprié pour déterminer le bien-fondé des demandes de déduction et de crédit pour dons de charité que font les contribuables.

***Commentaire du ministère** : La procédure actuelle du ministère est de vérifier toutes les déductions importantes pour dons de charité au cours de l'établissement de la cotisation des déclarations T1 et d'attendre les activités de postcotisation et d'examen pour revoir les petites déductions. Les programmes de vérification, exécutés au cours de la cotisation initiale des déclarations T1, n'ont révélé aucun problème majeur pour ce qui est de cette déduction et de ce crédit. Le ministère a l'intention de poursuivre ses pratiques actuelles, compte tenu des ressources disponibles, d'autant plus qu'un élément du programme de vérification des organismes de charité est de veiller à ce que ces organismes délivrent des reçus de charité conformément aux dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu.*

Il faut que les règles législatives soient précisées

10.88 Notre vérification a également permis de constater que diverses règles législatives ont besoin de clarification.

Restrictions insuffisantes quant aux activités commerciales

10.89 La *Loi de l'impôt sur le revenu* confère au ministère du Revenu national, Impôt le pouvoir d'annuler l'enregistrement d'un organisme de charité qui est une fondation privée, lorsque cette fondation exploite une entreprise ou lorsqu'elle s'est emparée du contrôle d'une société après juin 1950. Cependant, le ministère n'a pas le pouvoir d'annuler l'enregistrement d'une fondation privée qui a hérité ou a reçu des actions d'une entreprise donnée.

Un organisme de charité peut exploiter une entreprise liée à ses activités charitables.

10.90 Une oeuvre de charité ou une fondation publique a le droit d'exploiter une entreprise liée à ses activités «charitables», c'est-à-dire une entreprise qui n'est pas reliée aux objectifs poursuivis par l'organisme de charité, si la quasi-totalité des gens employés par l'organisme pour exploiter cette entreprise ne sont pas rémunérés pour ces activités. Le texte de loi avait pour but de restreindre les activités commerciales des organismes de charité enregistrés.

10.91 Dans l'affaire opposant l'*Alberta Institute on Mental Retardation* à Sa Majesté la Reine, la décision majoritaire rendue par la Cour d'appel fédérale a maintenu que, parce que tous les fonds recueillis dans le cadre de l'exploitation d'une entreprise avaient été affectés à des activités charitables s'inscrivant dans le cadre des objectifs poursuivis par l'organisme, l'entreprise était de fait reliée. À notre avis, cette décision, ainsi que la décision rendue par la Cour fédérale, Division de première instance en 1983, dans l'affaire opposant la *Gull Bay Development Corporation* à Sa Majesté la Reine (voir le paragraphe 10.128), laisse sous-entendre que la quasi-totalité des entreprises ou des activités de levée de fonds sont considérées comme des activités liées aux objectifs «charitables» d'un organisme, tant et aussi longtemps que les fonds sont affectés à des activités «charitables».

10.92 Un organisme de charité qui estime que ses activités commerciales ne sont pas liées à ses activités «charitables» peut créer une société distincte, imposable ou non, aux fins d'accumuler des revenus. Cette façon de procéder évite à l'organisme de perdre son statut d'organisme de charité enregistré.

10.93 Il arrive également qu'un organisme de charité enregistré exploite une entreprise non liée à ses activités «charitables» par le biais d'une fiducie. Étant donné que les revenus distribués aux bénéficiaires de la fiducie ne sont pas imposables, les revenus sont transférés à l'organisme de charité en franchise d'impôt.

10.94 Les activités des organismes de charité, qui consistent en la vente de nombreux services et produits au grand public, sont quasi illimitées (voir la pièce 10.4). Ces activités permettent aux organismes de recueillir des fonds qu'il leur serait impossible d'obtenir par le biais des dons de charité.

La loi a pour but de restreindre les activités commerciales que peuvent mener les organismes de charité enregistrés mais, à notre avis, elle n'y parvient pas.

10.95 La loi a pour but de restreindre les activités commerciales que peuvent mener les organismes de charité enregistrés mais, à notre avis, elle n'y parvient pas.

Prêts consentis à un donateur par une fondation privée

10.96 La loi permet à une fondation privée de prêter à un donateur avec lequel elle a un

lien de dépendance étroit un montant égal à la totalité du don effectué, à condition que la fondation respecte son contingent de versements. Les intérêts afférents au prêt peuvent également être prêtés au donateur.

10.97 Pendant un certain nombre d'années, une entreprise a versé des dons de charité de 5 millions de dollars à quelques fondations privées contrôlées par des particuliers qui avaient des liens de dépendance très étroits avec elle. Au moment où chacun des dons a été versé, les fondations concernées ont prêté un montant identique à la société, comme en font foi des billets à vue portant un intérêt. L'entreprise a versé à ces fondations 1,5 million de dollars d'intérêts, qu'elle réclame comme déduction d'impôt, et que les fondations lui ont reprêté. Les fonds n'avaient été utilisés à des fins «charitables» ni par la société ni par les fondations, pourtant la société avait réduit son revenu imposable d'un montant égal aux dons de charité et aux intérêts versés aux trois fondations.

10.98 On ne sait pas au juste si le Parlement avait l'intention de permettre ce type d'opération.

Dons de Sa Majesté du chef du Canada

10.99 La *Loi de l'impôt sur le revenu* permet aux contribuables canadiens d'obtenir une déduction ou un crédit d'impôt au titre des dons versés à un organisme de charité situé à l'étranger et auquel Sa Majesté du chef du Canada a également versé un don. À l'heure actuelle, le ministère du Revenu national, Impôt a déterminé qu'il y a huit organismes dans cette situation.

10.100 Il s'ensuit donc que les contribuables peuvent verser un don à un organisme étranger sur lequel le ministère du Revenu national, Impôt n'exerce aucun contrôle, et obtenir un crédit ou une déduction d'impôt à cet égard. En pareils cas, les fonds recueillis au Canada et financés (sous forme de crédits ou de déductions d'impôt) par les contribuables canadiens sont donc versés à des organismes auprès desquels il est impossible de vérifier l'utilisation des fonds.

10.101 Un don annuel de 1 $, versé par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social à un organisme étranger pendant un certain nombre d'années, à la demande d'un contribuable canadien, rend tous les contribuables canadiens admissibles à une déduction ou à un crédit d'impôt relativement aux dons de charité versés à cet organisme. Il n'est pas évident que le Parlement ait voulu de telles situations.

En 1986, les organismes de charité canadiens ont dépensé plus de 250 millions de dollars à l'étranger.

10.102 En revanche, les organismes de charité enregistrés au Canada doivent démontrer que les activités étrangères auxquelles ils participent sont les leurs. Le ministère du Revenu national, Impôt exige qu'un organisme de charité canadien contrôle l'utilisation de ses dons de charité avant de pouvoir considérer une activité étrangère comme la sienne. À cet égard, l'organisme doit conclure une entente contractuelle ou de mandataire avec l'organisme étranger concerné. Une telle entente doit prévoir la présentation de rapports périodiques sur la façon dont le mandataire a utilisé les ressources. Les organismes de charité subventionnent également des activités étrangères par le biais d'entreprises en coparticipation, dans le cadre desquelles l'organisme canadien est un membre actif qui participe à la prise des décisions d'ordre administratif et politique. Selon les dossiers du ministère du Revenu national, Impôt, les organismes de charité enregistrés au Canada ont consacré plus de 250 millions de dollars à des activités à l'étranger en 1986.

10.103 Dans les domaines où la loi risque d'être contournée, le ministère des Finances et le ministère du Revenu national, Impôt devraient recommander à

leurs ministres respectifs les mesures à prendre et tenir le Parlement au courant.

Commentaires des ministères :

Ministère du Revenu national, Impôt : *Ces questions sont à l'étude dans le cadre de l'examen actuel de l'application des dispositions de la Loi relatives aux organismes de charité.*

Ministère des Finances : *Le ministère est conscient du fait qu'il faudrait peut-être clarifier les dispositions législatives concernant le traitement fiscal des activités commerciales que mènent les organismes de charité. Toute mesure doit toutefois être bien pesée si l'on ne veut pas décourager les organismes de charité de poursuivre leurs activités légitimes de levée de fonds, qui peuvent être nécessaires à leur stabilité financière dans la collectivité.*

En ce qui concerne les prêts consentis à des donneurs par des fondations privées, le ministère croit comprendre que les faits sont différents dans chaque cas et peuvent révéler qu'aucun don n'a été versé à la fondation dans les circonstances. Il n'est donc peut-être pas nécessaire de modifier la loi.

Les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu sur les dons de Sa Majesté du chef du Canada sont claires. Le fait que Sa Majesté du chef du Canada ait fait un don à un organisme de charité situé à l'étranger suffit pour conclure à la bonne foi de l'organisme.

Renseignements mis à la disposition du grand public

10.104 Le ministère du Revenu national, Impôt fournit aux contribuables des circulaires d'information, des bulletins d'interprétation et des brochures d'information portant sur les organismes de charité.

- Les circulaires d'information portent sur le fonctionnement des organismes de charité enregistrés, sur les frais de scolarité et les dons de charité versés à des établissements d'enseignement privés et sur les activités politiques accessoires.

- Les bulletins d'interprétation portent sur les dons de charité donnant droit à un crédit ou à une déduction d'impôt, ainsi que sur les reçus officiels délivrés aux fins de l'impôt sur le revenu, sur les rentes achetées auprès d'organismes de charité, sur les dons de polices d'assurance-vie à titre de dons de charité et sur les dons en nature à des organismes de charité et à d'autres types d'organismes.

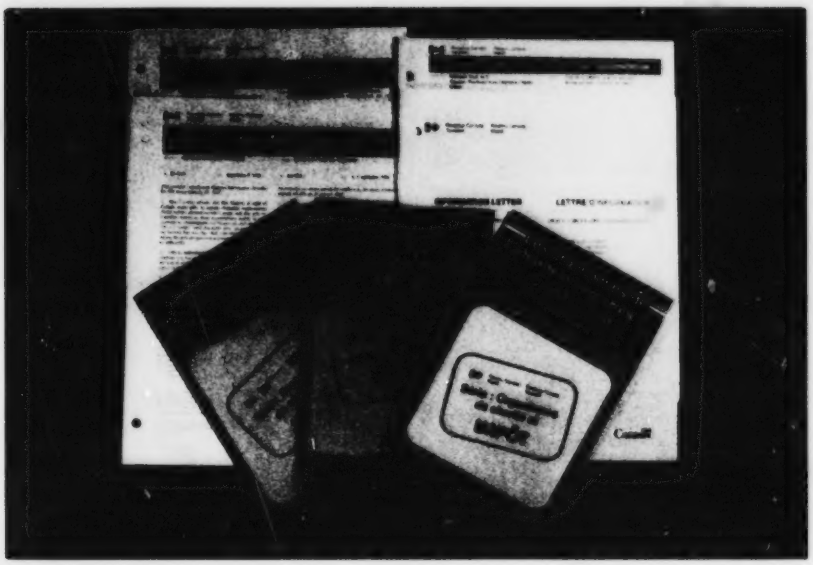
- Les brochures d'information portent sur l'enregistrement des organismes de charité, sur les questions relatives aux organismes de charité enregistrés et sur les dons en nature.

10.105 Le ministère offre également un service d'information téléphonique gratuit à tous les contribuables ayant des questions au sujet des organismes de charité enregistrés.

10.106 Par ailleurs, le ministère permet au grand public d'avoir accès aux renseignements concernant les organismes de charité enregistrés. Les renseignements contenus dans la déclaration publique de renseignements, que les organismes de charité doivent produire dans les six mois suivant la fin de leur exercice financier, sont mis à la disposition du grand public. Le ministère a pour pratique de mettre ces renseignements à la disposition du public, mais sans prévenir des possibilités d'inexactitudes dans les données. Pour être fiables, les renseignements fournis doivent être opportuns, complets, pertinents et exacts.

L'information disponible n'est pas nécessairement fiable

10.107 Actualité de l'information. Notre vérification a révélé que les déclarations publiques de renseignements ne contiennent pas toujours des données récentes. Selon le règlement, un organisme de charité nouvellement enregistré n'est tenu de présenter une déclaration que six mois après la clôture de son exercice. Comme le ministère ne peut



Le ministère offre diverses circulaires et brochures d'information, ainsi que des bulletins d'interprétation expliquant le fonctionnement des organismes de charité et les dispositions applicables de la Loi de l'impôt sur le revenu (voir le paragraphe 10.104).

fournir que les renseignements contenus dans la déclaration publique de renseignements, il risque de s'écouler au moins 18 mois entre la date d'enregistrement d'un organisme de charité et le moment où l'information est disponible.

10.108 La coutume du ministère d'accorder un délai d'un an aux organismes pour la production des déclarations annuelles contribue à son incapacité de fournir de l'information à jour sur les organismes de charité qui omettent de produire une déclaration (voir le paragraphe 10.57).

10.109 Notre vérification a aussi révélé que le public n'a pas toujours accès à de l'information complète, pertinente et exacte.

10.110 Information complète. Nous avons constaté que 17 p. 100 des dossiers que nous avons examinés ne contenaient pas de déclaration publique de renseignements pour une année ou plus entre 1982 et 1987.

10.111 Information pertinente. La *Loi de l'impôt sur le revenu* donne au ministère du Revenu national, Impôt le pouvoir de prescrire le type de renseignements que doivent contenir les déclarations publiques de renseignements.

Les renseignements que le ministère du Revenu national, Impôt exige dans la déclaration publique de renseignements, que les organismes de charité doivent produire dans les six mois suivant la fin de leur exercice financier, sont mis à la disposition du grand public.

10.112 On risque de ne pas y trouver de données sur les états financiers vérifiés ou non vérifiés, vu qu'il ne s'agit pas de renseignements exigés ici. On risque également de ne pas y trouver d'autres renseignements dont dispose le ministère : par exemple, les rapports de vérification, les projets d'un organisme de charité, les renseignements portant sur l'exactitude des déclarations publiques de renseignements, le fait qu'un avis de projet d'annulation peut avoir été posté ainsi

que les lettres sur les cas de non-conformité. Ainsi, les données des déclarations publiques de renseignements précitées peuvent être incomplètes ou inexactes.

10.113 Information exacte. Les procédés du ministère ne garantissent pas qu'une erreur trouvée dans une déclaration publique de renseignements sera corrigée car, en général, on ne corrige pas nécessairement les erreurs de chiffres. Si les données d'un état financier joint à une déclaration ne correspondent pas aux données de la déclaration, le rapprochement ne sera pas nécessairement effectué.

Les données des déclarations publiques de renseignements peuvent être incomplètes ou inexactes.

10.114 Nous avons examiné un échantillon de demandes de renseignements présentées par des citoyens en 1990. Parmi les organismes visés, 10 p. 100 avaient déjà fait l'objet d'une vérification, mais ce n'était le cas d'aucune des déclarations publiques de renseignements.

10.115 Pour garantir la fiabilité de l'information fournie dans la déclaration publique de renseignements mise à la disposition du public, il faudrait que le ministère du Revenu national, Impôt revoit son règlement et recommande à son ministre les mesures qui s'imposent. Le ministère devrait également revoir ses règles et procédés administratifs connexes.

***Commentaire du ministère** : Le ministère du Revenu national, Impôt juge qu'il ne serait pas pratique, ou même possible, de vérifier l'exactitude des renseignements fournis dans chaque déclaration publique de renseignements. Il convient qu'on aurait avantage à informer le public que les données ne sont pas nécessairement exactes. Cette question, et l'aspect information du public en général, seront étudiés dans le cadre de l'examen actuel sur les organismes de charité.*

Le taux d'observation de la loi n'est pas mesuré

10.116 Le principal objectif poursuivi par le ministère du Revenu national, Impôt est un taux d'observation volontaire de la loi aussi élevé que possible.

10.117 Le principal secteur d'activité de la Direction de l'enregistrement réside dans la réglementation relative à l'admissibilité continue des organismes de charité aux fins de l'enregistrement. Le ministère ne dispose pas d'un programme lui permettant d'analyser les données d'examen et de fournir à la haute direction les renseignements nécessaires pour évaluer dans quelle mesure il y a observation volontaire de la loi.

Bien que le ministère du Revenu national, Impôt ait comme objectif premier la meilleure observation possible de la loi, il n'a pas de programme pour analyser les données d'examen et fournir les renseignements nécessaires afin que les gestionnaires puissent évaluer l'étendue de l'observation volontaire.

10.118 Aux États-Unis, par exemple, l'*Internal Revenue Service* (IRS) mesure périodiquement le taux d'observation de la législation fiscale par les organismes exonérés d'impôt. Ce processus permet non seulement de mesurer le taux d'observation volontaire de la loi, mais également de déterminer les principales caractéristiques de l'ensemble de la population, de sorte qu'il est possible d'évaluer les diverses solutions de rechange pour l'utilisation

de ressources restreintes. En plus de mesurer le taux d'observation de la législation fiscale et les fluctuations de ce taux, les données compilées permettent d'améliorer l'efficience et l'efficacité des opérations existantes en ce qui a trait notamment au choix des déclarations à examiner, à l'attribution des ressources, aux programmes d'information destinés aux contribuables, aux formulaires de déclaration et aux instructions connexes, aux présentations budgétaires, ainsi qu'à l'administration générale et à la politique fiscale.

10.119 Un programme ayant des objectifs semblables fournirait au ministère du Revenu national, Impôt et au ministère des Finances l'information nécessaire pour augmenter l'observation volontaire de la loi de la part des organismes de charité et contribuerait à l'élaboration d'une loi et de règlements fiscaux plus pertinents. L'information obtenue grâce à ce programme permettrait également au Parlement de mieux tenir les ministères comptables de l'administration et de l'application des dispositions de l'impôt sur le revenu visant les organismes et les dons de charité.

10.120 Le ministère du Revenu national, Impôt, devrait adopter un programme approprié, qui lui permette de déterminer dans quelle mesure les organismes de charité enregistrés se conforment à la loi.

Commentaire du ministère : *Le ministère du Revenu national, Impôt adapte continuellement ses programmes d'observation de la loi et vérifie s'ils sont rentables compte tenu des ressources disponibles. Le programme d'observation du ministère est à l'étude dans le cadre de l'examen en cours.*

Les organisations sans but lucratif et la *Loi de l'impôt sur le revenu*

Étendue de la vérification

10.121 Dans le cadre de notre vérification des organismes de charité et de l'observation de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, nous avons décelé un certain nombre de questions d'intérêt associées aux organisations sans but lucratif. Nous soulignons ici les questions qui nous préoccupent le plus.

Contexte

Les organisations sans but lucratif sont exonérées d'impôt

10.122 En vertu de l'alinéa 149(1)*l)* de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les organisations sans but lucratif sont exonérées d'impôt sur le revenu.

10.123 Une organisation sans but lucratif doit remplir trois conditions pour être admise à ce titre. Premièrement, elle ne peut pas être un organisme de charité. Deuxièmement, elle peut être un club, une société ou une association, et elle doit être organisée et fonctionner exclusivement dans le but d'assurer le bien-être, l'amélioration de la vie sociale, les loisirs ou tout autre but non lucratif. Troisièmement, aucune fraction de ses revenus ne peut être payée, devenir payable ou être mise à la disposition personnelle de l'un des propriétaires, membres ou actionnaires, sauf dans le but d'assurer la promotion du sport amateur au Canada.

10.124 Outre les organismes répondant aux exigences de l'alinéa 149(1)*l)* de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, diverses autres organisations sont exonérées d'impôt. C'est le cas, notamment, de l'Association des universités et collèges du Canada, de certaines sociétés d'habitation et associations syndicales, ainsi que de sociétés et organismes de secours mutuel.

Nos préoccupations

Aucune exigence en matière d'enregistrement ou de production d'une déclaration

10.125 D'après une étude interne menée par le Secrétariat d'État, le Canada comptait en

1986 environ 60 000 organisations sans but lucratif dûment incorporées. On ne connaît pas le nombre exact d'organisations sans but lucratif à l'heure actuelle. Ces organisations ne sont assujetties à aucune exigence d'enregistrement, et elles déterminent elles-mêmes, avec l'aide de leurs conseillers, si elles sont admissibles à titre d'organisation sans but lucratif en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Contrairement aux organismes de charité enregistrés, elles ne sont pas tenues de produire une déclaration annuelle de renseignements, sauf si elles sont incorporées ou si elles constituent une fiducie. Par conséquent, le ministère du Revenu national, Impôt n'a pas de programme d'observation de la loi qui lui permette d'exercer un contrôle efficace sur le droit des organismes de bénéficier d'une exemption d'impôt à titre d'organisations sans but lucratif.

Comme les organisations sans but lucratif ne sont pas tenues de produire une déclaration annuelle, le ministère du Revenu national, Impôt n'a pas de programme d'observation de la loi qui lui permette de contrôler leur droit de bénéficier d'une exemption d'impôt.

Il faut que les règles législatives soient précisées

L'objectif poursuivi ne doit pas être la réalisation de profits

10.126 Une des principales conditions à remplir pour être considérée une organisation sans but lucratif est la suivante : ne pas avoir comme objectif principal de réaliser des profits. Cependant, la loi n'interdit pas aux organisations sans but lucratif de réaliser des profits. Le ministère du Revenu national, Impôt estime qu'un organisme a comme principal objectif de réaliser des profits lorsque sa principale activité consiste en l'exploitation d'une entreprise ou d'un commerce. C'est le cas lorsque le commerce ou l'entreprise est exploité d'une façon commerciale normale, que les biens et les services ne sont pas limités aux membres de l'organisation et à leurs invités, que l'organisme fonctionne comme une organisation à but lucratif plutôt que comme un organisme qui récupère ses coûts, ou que l'organisme entre directement en concurrence avec des organismes imposables oeuvrant dans le même secteur d'activité (voir la pièce 10.4).

10.127 Par ailleurs, le ministère estime que si les profits réalisés dépassent les besoins raisonnables d'une organisation sans but lucratif, c'est que celle-ci a comme principal objectif de réaliser des profits. En outre, la *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit un impôt sur les revenus immobiliers de certaines organisations de restauration et associations sportives ou récréatives sans but lucratif qui sont par ailleurs exonérées d'impôt.

10.128 Lors d'une décision rendue en 1983, dans l'affaire opposant *Gull Bay Development Corporation* à Sa Majesté la Reine, la Cour fédérale, Division de première instance a maintenu que si les profits découlant d'une activité commerciale sont utilisés pour poursuivre des objectifs dans le domaine du bien-être social, l'organisme ne peut pas être considéré comme une organisation à but lucratif.

Le statut d'organisation sans but lucratif peut procurer des avantages aux membres de l'organisation

10.129 Les règles législatives ont pour but d'empêcher une organisation sans but lucratif de mettre une partie de ses recettes à la disposition personnelle d'un propriétaire, d'un membre ou d'un actionnaire.

10.130 Toutefois, il y a des circonstances qui permettent aux membres de profiter du statut exonéré de ce type d'organisation. Par

Pièce 10.4

EXEMPLES D'ACTIVITÉS D'ORGANISMES DE CHARITÉ ENREGISTRÉS ET D'ORGANISATIONS SANS BUT LUCRATIF

Boutiques de cadeaux, centres commerciaux, librairies, etc.

Les hôpitaux, les universités, les organisations religieuses, les groupes environnementaux et diverses autres organisations participent activement à l'industrie du commerce de détail. Il suffit de faire le tour des grands hôpitaux du Canada pour constater que le commerce de détail y est en plein essor. Certaines librairies et boutiques de cadeaux sont subventionnées par des organismes de charité. Les plus grands établissements offrent un service de vente par correspondance, distribuant ainsi leurs produits partout au pays, à des membres ou à d'autres parties. Les universités exploitent des librairies, des boutiques de cadeaux et des magasins de vêtements à l'intention de leurs étudiants et anciens étudiants, et ces magasins sont souvent accessibles au grand public. Bon nombre d'universités offrent un service de vente par correspondance à l'intention de leurs anciens étudiants.

Édition

Bon nombre d'organisations produisent des bulletins d'information ou des magazines, qu'il s'agisse de documents internes à tirage limité, ou de magazines en couleurs distribués à l'échelle nationale et internationale. On retrouve certaines de ces publications dans les kiosques à journaux, alors que d'autres ne sont offertes que sur abonnement.

Accueil

Durant les mois d'été, alors que leurs étudiants sont en vacances, les universités exploitent leurs résidences et leurs services alimentaires comme le fait un hôtel ou un centre de conférence. Même durant l'année scolaire, les salles et les services de pourvoyeur sont offerts au grand public. On retrouve divers «cercles universitaires» ou «cercles de professeurs» sur le campus de toutes les universités canadiennes.

Les hôpitaux offrent également des services de pourvoyeur et de nettoyage, ainsi que des services alimentaires. Les organismes ethniques et les associations de secours mutuel exploitent des centres de conférence et offrent des services de pourvoyeur.

Qu'ils offrent des hôtels au centre-ville, des centres de villégiature, des colonies de vacances ou des centres de conférence, les organismes de charité jouent un rôle actif dans le domaine de l'hôtellerie.

Maisons de santé, foyers pour personnes âgées et logements à prix modique

Les organisations religieuses, les municipalités et les groupes oeuvrant dans le domaine de la santé exploitent des maisons de santé et des foyers pour personnes âgées.

Stationnement

Les organismes de charité opèrent des terrains de stationnement qui sont souvent accessibles au grand public.

Clubs récréatifs et sportifs, et clubs de golf

Des clubs de natation aux écoles de patinage artistique, de l'équipement d'exercice aux grands gymnases, les organisations sans but lucratif sont actives dans le domaine du sport amateur et des loisirs. Ces organisations exploitent également des patinoires, des terrains de soccer, des terrains de baseball, des terrains de football et des terrains de golf.

Éducation

Divers organismes de charité et organisations sans but lucratif exploitent des garderies, des pré-maternelles et des centres d'épanouissement personnel, et offrent des cours du soir, des séminaires durant les fins de semaine, des cours de gestion d'une durée de six semaines et des camps de vacances.

Foires commerciales, expositions d'artisanat et salons de l'habitation

La quasi-totalité des communautés relativement importantes du Canada organisent des foires diverses. Bon nombre de celles-ci sont subventionnées, en tout ou en partie, par des organisations sans but lucratif.

Arts et spectacles

Il suffit de feuilleter les journaux locaux, dans la section des arts, spectacles et loisirs, pour remarquer les diverses soirées de casino, les bingos et les spectacles commandités par des organisations sans but lucratif.

Télévision et radio

Les organismes de charité et les organisations sans but lucratif participent à de nombreuses émissions radiophoniques et télévisées.

Soins de santé

Les hôpitaux communautaires, les groupes d'entraide, les organisations de recherche, les services de livraison de nourriture à domicile, les soins palliatifs, les groupes de thérapie familiale et les services de soins à domicile sont tous offerts par des organismes de charité et des organisations sans but lucratif.

Groupes de pression, groupes d'intérêt et associations professionnelles

Ces groupes et associations sans but lucratif sont créés dans l'intérêt de leurs membres et des industries visées. Dans certains cas ils agissent en tant qu'organismes de réglementation, alors que dans d'autres cas ils exercent des pressions auprès des organismes fédéraux concernés. Il peut s'agir de chambres de commerce, de bourses, de clubs de jockey et d'associations de comptables et d'avocats.

exemple, une société (corporation) à but non lucratif peut distribuer 25 p. 100 de ses gains en capital à ses membres, en franchise de l'impôt, et continuer ses activités en tant qu'organisation à but non lucratif. En outre, les particuliers qui reçoivent des dividendes imposables d'une ancienne corporation à but non lucratif ont le droit à un crédit d'impôt pour dividendes même si les gains dont proviennent les dividendes n'ont pas été assujettis à l'impôt.

Une société à but non lucratif peut distribuer 25 p. 100 de ses gains en capital à ses membres, en franchise de l'impôt, et continuer ses activités en tant qu'organisation à but non lucratif.

Entités municipales, provinciales et fédérales utilisées comme intermédiaires

10.131 Une société, une commission ou une association dont au moins 90 p. 100 de l'actif appartient au gouvernement fédéral (exception faite des sociétés d'État reconnues), à une province ou à une municipalité est exonérée d'impôt.

10.132 À titre d'illustration, supposons qu'un gouvernement, fédéral, provincial ou municipal, possède 900 000 actions de catégorie A d'une société, d'une valeur de 1 000 $, et constituant 90 p. 100 de toutes les actions émises, et qu'une entreprise du secteur privé possède 100 000 actions de catégorie B, valant 1 000 000 $ et représentant 10 p. 100 de toutes les actions émises.

10.133 Bien que 90 p. 100 des bénéfices reviennent à l'entreprise du secteur privé, en principe, c'est le gouvernement fédéral, provincial ou municipal qui est propriétaire de 90 p. 100 des actions et, par conséquent, cette entreprise est exemptée de l'impôt.

10.134 Les entreprises du secteur privé pourraient ainsi bénéficier de l'allégement fiscal prévu pour les entités dont un gouvernement fédéral, provincial ou municipal est propriétaire.

10.135 Le ministère des Finances et le ministère du Revenu national, Impôt devraient examiner le cadre administratif et législatif des organisations à but non lucratif.

Commentaires des ministères :

Ministère du Revenu national, Impôt : *En juin 1989, le ministère des Finances, avec le concours du ministère du Revenu national, Impôt a entrepris un examen du cadre législatif et administratif régissant les organismes à but non lucratif.*

Ministère des Finances : *Les dispositions fiscales visant les organismes à but non lucratif font actuellement l'objet d'une étude interne qui vise à s'assurer que les règles actuellement en vigueur sont toujours conformes à l'esprit de la politique qui veut que ces organismes soient exonérés. Si une mesure législative se révèle nécessaire, le ministère en étudiera la possibilité.*

11

Les projets d'immobilisations

Les projets d'immobilisations

Points saillants

11.1 Nous avons examiné sept projets d'une valeur allant de 10 à 50 millions de dollars. Nous avons constaté, dans nombre de cas, que la planification prenait beaucoup de temps, entraînant une hausse proportionnelle des coûts des projets (paragraphes 11.12, 11.23, 11.31 et 11.44).

11.2 Bien que le projet ait été achevé dans les délais prescrits et en deçà du budget, nous avons constaté que les locataires de l'immeuble situé au Un, rue Front, à Toronto, avaient outrepassé les niveaux approuvés par le Conseil du Trésor pour l'aménagement intérieur, à un coût supplémentaire de 3,4 millions de dollars. Les changements de groupes de locataires et les modifications qui s'y rattachent, attribuables aux exigences des utilisateurs, ont contribué à la hausse des coûts (11.14 à 11.20).

11.3 Saskatoon a été choisie comme emplacement du nouveau Centre national de recherche en hydrologie, parce qu'il y avait possibilité d'utiliser les installations déjà en place à l'Université. Toutefois, certaines des installations analogues se retrouvaient au Centre, au coût de 300 000 $. Un laboratoire spécial ainsi que de l'espace à bureaux qui s'y rattachent ont été conçus pour une société d'État, à un coût évalué à 850 000 $. La société en question n'envisage pas de l'occuper (11.26). Le ministère de l'Environnement s'est appliqué à rechercher des locataires convenables afin d'accroître l'utilisation des locaux disponibles au Centre (11.27).

11.4 Les coûts de quatre centres de foresterie situés à Victoria, à Sault-Sainte-Marie, à Sainte-Foy et à Fredericton avaient été initialement évalués à 4,2 millions, 1,8 million, 5,8 millions et 18,5 millions de dollars, respectivement. Les coûts réels se sont élevés à 12,2 millions de dollars à Victoria, à 16,8 millions de dollars à Sault-Sainte-Marie, à 19,7 millions de dollars à Sainte-Foy et à 30 millions de dollars à Fredericton, augmentations qui représentent jusqu'à neuf fois les estimations initiales. Bien que l'inflation puisse expliquer une certaine partie de l'escalade, la majeure partie est attribuable à des changements des besoins, à des exigences plus grandes ou à des premières estimations inexactes (11.12, 11.31, 11.37, 11.43 et 11.48).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	11.5
Nous avons examiné sept projets (11.5)	
Étendue de la vérification	11.6
Avancement de chaque projet (11.6)	
Les systèmes de planification et de gestion (11.7)	
Les marchés (11.8)	
Constatations	11.10
L'immeuble du Un, rue Front (11.10)	
Le Centre national de recherche en hydrologie (11.11)	
Les centres de foresterie (11.12)	
Première étude de cas : rénovations de l'immeuble du Un, rue Front, à Toronto, en Ontario	11.14
Les locataires ont dépassé de 3,4 millions de dollars les coûts d'aménagement approuvés	
Deuxième étude de cas : le Centre national de recherche en hydrologie, à Saskatoon, en Saskatchewan	11.21
Installations en double et laboratoire inoccupé	
Les centres de foresterie	11.29
Introduction (11.29)	
Troisième étude de cas : le Centre de foresterie du Pacifique, à Victoria, en Colombie-Britannique	11.30
Aucune mesure n'a été prise à la suite de critiques découlant de l'examen de la conception	
Quatrième étude de cas : le Centre de foresterie des Grands lacs, à Sault-Sainte-Marie, en Ontario	11.36
De nouvelles exigences ont entraîné une importante hausse de coût	
Cinquième étude de cas : le Centre de foresterie des Laurentides, à Sainte-Foy, au Québec	11.42
Importante escalade des coûts	

Table des matières (suite)

	Paragraphe
Sixième étude de cas : le Centre de foresterie des Maritimes, à Fredericton, au Nouveau-Brunswick	11.47
Entente de financement signée, même si la source de financement est inconnue	
Septième étude de cas : écoles pour les autochtones, à Le Pas, au Manitoba, et à Pelican Narrows, en Saskatchewan	11.55
Mauvaise gestion du projet à Le Pas	
L'école à Le Pas (11.55)	
L'école de Pelican Narrows (11.60)	

Les projets d'immobilisations

Introduction

11.5 Nous avons examiné sept projets. En 1982, le vérificateur général annonçait son intention de vérifier les acquisitions immobilières du gouvernement du Canada. Depuis lors, le Bureau a vérifié 75 projets, en comptant les projets vérifiés cette année, soit sept petits projets d'une valeur allant de 10 à 50 millions de dollars. Les sept projets sont la rénovation d'un immeuble à valeur patrimoniale situé au Un, rue Front, à Toronto, le Centre national de recherche en hydrologie situé à Saskatoon, quatre centres de foresterie (situés à Victoria en Colombie-Britannique, à Sault-Sainte-Marie en Ontario, à Sainte-Foy au Québec et à Fredericton au Nouveau-Brunswick) et deux écoles financées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, situées l'une à Le Pas, au Manitoba et l'autre à Pelican Narrows, en Saskatchewan. À l'heure actuelle, on compte, à l'échelle du gouvernement, environ 250 projets d'immobilisations de cet ordre qui en sont au stade de la planification ou de l'acquisition.

Nous avons examiné sept projets d'une valeur allant de 10 à 50 millions de dollars.

Étendue de la vérification

11.6 Avancement de chaque projet. Nous avons examiné chaque projet en fonction de critères définis par le Bureau du vérificateur général, approuvés par le Comité des comptes publics et acceptés par les ministères visés. Nos examens ont couvert l'avancement de chaque projet, depuis le moment où les ministères ont constaté un besoin jusqu'au point où en étaient les travaux au moment de notre vérification.

11.7 Les systèmes de planification et de gestion. Nous avons examiné les systèmes de planification et de gestion des ministères. Nous avons également vérifié dans quelle mesure les projets s'inscrivaient dans les plans et les objectifs des ministères.

11.8 Les marchés. Pour chaque projet, nous avons examiné les marchés afin de déterminer si les fonctionnaires des ministères et l'intermédiaire de service, en l'occurrence le ministère des Travaux publics (MTP), avaient suivi les lignes directrices des ministères concernés et du Conseil du Trésor pour leur élaboration et leur adjudication.

11.9 En ce qui concerne les projets qui en étaient au stade de la mise en service - lorsque l'immeuble est cédé à l'État - nous avons évalué dans quelle mesure l'immeuble et les installations dont il est doté correspondaient aux exigences du ministère.

Constatations

11.10 L'immeuble du Un, rue Front. Les coûts de l'aménagement intérieur de ces locaux, à Toronto, ont dépassé de 3,4 millions de dollars au total la dépense approuvée par le Conseil du Trésor.

11.11 Le Centre national de recherche en hydrologie. Un facteur important qui a été pris en considération lors du choix de la Saskatchewan Economic Development Corporation de Saskatoon comme emplacement de ce centre était la possibilité d'utiliser les installations actuelles adjacentes de l'Université de la Saskatchewan. Nous

avons remarqué que des installations analogues avaient quand même été intégrées dans les plans définitifs, au coût de plus de 300 000 $. Nous avons également constaté qu'une somme de 850 000 $ avait été dépensée pour fournir des locaux à une société d'État qui ne s'était pas engagée à y emménager.

11.12 Les centres de foresterie. Nous avons constaté que les ministères concernés avaient pris jusqu'à 16 ans pour planifier et construire ces centres. Au cours de ces phases, les coûts ont augmenté comme suit :

	Estimations initiales		Coûts à la fin	
	(en millions de dollars)			
Le Centre de foresterie du Pacifique	4,2	(1982)	12,2	(1986)
Le Centre de foresterie des Grands lacs	1,8	(1981)	16,8	(1986)
Le Centre de foresterie des Laurentides	5,8	(1972)	19,7	(1988)
Le Centre de foresterie des Maritimes	18,5	(1982)	30,0	(1990)

11.13 Bien que l'inflation puisse expliquer une partie de cette escalade, la majeure partie est attribuable à un changement des besoins, à des exigences plus grandes ou à des premières estimations inexactes.

Première étude de cas

Rénovations de l'immeuble du Un, rue Front, à Toronto en Ontario : les locataires ont dépassé de 3,4 millions de dollars les coûts d'aménagement approuvés

11.14 L'immeuble Dominion Public situé au Un, rue Front, à Toronto, est un immeuble d'intérêt patrimonial important situé dans une zone commerciale de premier choix, à une rue de la gare Union. Il a été construit en 1930 et agrandi en 1936. Sa superficie de plancher est de plus de 45 000 mètres carrés dont une portion de 31 000 mètres carrés peut être louée. Pendant près de 50 ans, les principaux locataires ont été Revenu Canada - Douanes et Accise ainsi que Postes Canada.

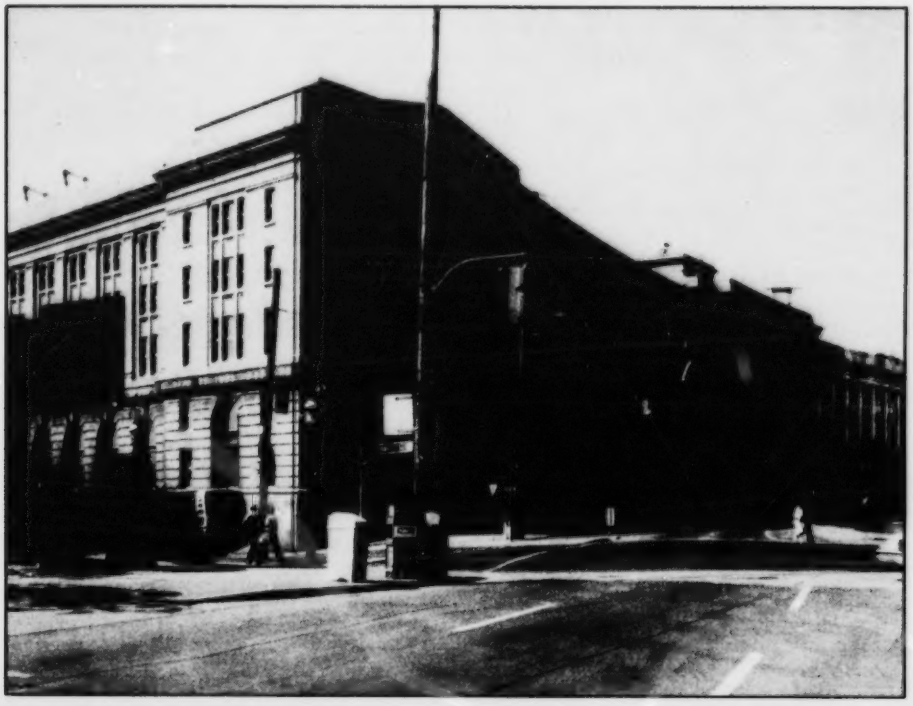
La majeure partie de cette escalade de coûts était attribuable à un changement des besoins, à des exigences plus grandes ou à des premières estimations inexactes.

11.15 Notre vérification des rénovations effectuées à l'immeuble du Un, rue Front, a porté uniquement sur l'appel d'offres, les travaux de construction, la gestion du projet et les ordres de modifications. La définition des besoins, l'analyse des options et la conception avaient fait l'objet d'un examen en 1984.

11.16 Un expert-conseil avait dressé les plans et planifié les travaux, entre 1980 et 1982. Ensuite, il a fallu attendre les résultats des analyses d'options, les fonds et les approbations du Conseil du Trésor. Le projet n'a donc été approuvé qu'en 1984, au coût de 41 522 000 $.

11.17 Le marché était géré par les architectes, qui rendaient des comptes au gestionnaire du projet, au bureau du ministère des Travaux publics, à Toronto.

11.18 Les rénovations à l'immeuble de base ont été pensées en supposant que les principaux locataires seraient toujours Revenu Canada - Douanes et Accise et Postes Canada (qui est devenu subséquemment la Société canadienne des postes - SCP). Leurs activités se prêtaient à des bureaux à aire ouverte. La SCP a décidé de ne pas s'engager dans le coût de rénovation de l'immeuble et de déménager ses activités. Il s'en est suivi que l'occupation prévue a changé du tout au tout. Plutôt que de loger des locataires non



Il s'agit d'un immeuble à usages multiples rénové en 1988. Les coûts d'aménagement assumés par tous les locataires ont dépassé de 3,4 millions de dollars au total les coûts approuvés (voir le paragraphe 11.19).

L'immeuble du Un, rue Front, à Toronto, en Ontario

spécialisés qui utilisaient une aire ouverte, l'immeuble allait loger des locataires qui avaient des activités spécialisées semi-professionnelles et professionnelles dans un environnement très isolé. En outre, la nécessité d'un plus grand nombre de micro-ordinateurs n'avait pas été entrevue. Le matériel informatique nécessite des lignes électriques spécialisées et un câblage spécial, ce qui n'avait pas été prévu dans les plans originaux. Toutes ces nouvelles exigences nécessitaient une modification des systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation, la remise à neuf des canalisations électriques et l'installation de nouvelles lignes électriques, d'où une hausse du coût par rapport à celui des plans originaux.

11.19 Au moment d'effectuer ces modifications, le ministère des Travaux publics a décidé qu'étant donné que bon nombre de ces nouvelles demandes auraient dû être prévues dans les plans initiaux de rénovation, certains coûts d'aménagement seraient traités comme des coûts de construction. A notre avis, cette façon de faire est contraire aux lignes directrices du Conseil du Trésor. Nous avons constaté que certains ministères locataires avaient obtenu du Conseil du Trésor l'autorisation de dépasser, d'un montant précis, la limite de la norme des coûts d'aménagement qui avait été fixée à 82,25 $ par mètre carré. Cependant, tous les locataires ont dépassé les coûts d'aménagement approuvés, avec ou sans le consentement du Conseil du Trésor. Ces dérogations ont coûté au total 3,4 millions de dollars.

Les coûts, dans le cas du Un, rue Front, auraient pu être inférieurs de 3,4 millions de dollars.

11.20 On s'attend que le coût total de la rénovation soit de 500 000 $ inférieur au coût total approuvé, qui est de 41 522 000 $. À notre avis, toutefois, si les sommes approuvées par le Conseil du Trésor avaient été

respectées, le coût aurait été inférieur de 3,4 millions de dollars.

Deuxième étude de cas

Le Centre national de recherche en hydrologie, à Saskatoon, en Saskatchewan : installations en double et laboratoire inoccupé

11.21 Le Centre national de recherche en hydrologie (CNRH), qui est exploité par la Direction générale des eaux du ministère de l'Environnement (MDE), à Saskatoon, abrite l'Institut national de recherche en hydrologie et des employés de la Direction de la qualité des eaux et des services d'environnement atmosphérique du ministère. La Direction générale des eaux dirige deux instituts nationaux de recherche. L'autre, l'Institut national de recherche sur les eaux, est situé à Burlington, en Ontario.

11.22 Avant l'ouverture du CNRH, en 1986, tous les travaux de recherche de la Direction générale des eaux qui n'étaient pas effectués à Burlington étaient menés dans des laboratoires situés dans la région de la Capitale nationale, à Chalk River, à Toronto, à Sault-Sainte-Marie, à Winnipeg, à Regina, à Saskatoon, à Calgary, à Canmore et à Vancouver. À l'exception du laboratoire de Regina, tous ont été depuis fermés.

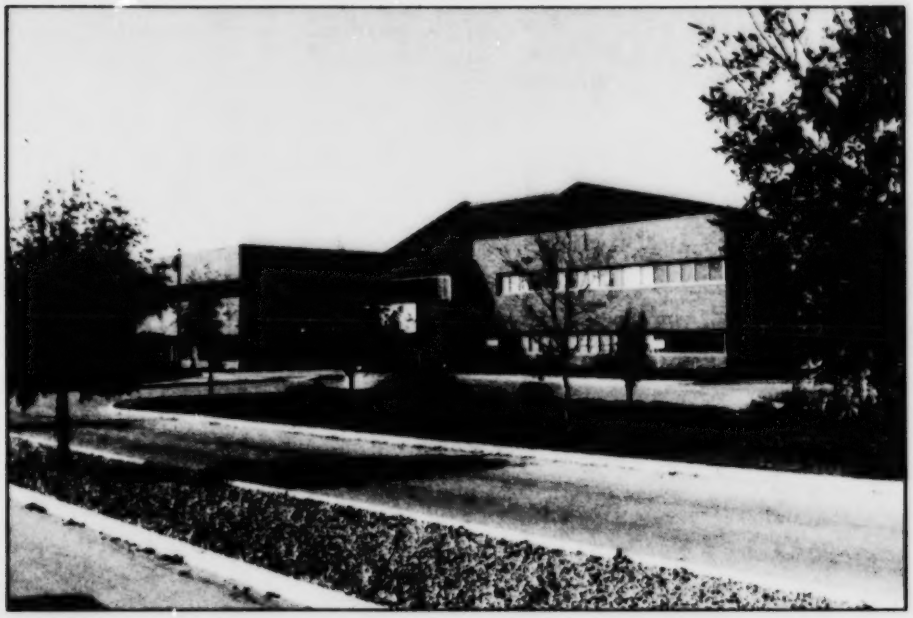
11.23 En 1977, le Groupe de travail sur la décentralisation a décidé que le nouveau CNRH serait situé à Saskatoon. En 1978, selon la demande présentée par le MDE qui voulait que le Centre puisse accueillir 146 employés sur une superficie brute de 9 012 mètres carrés, le ministère des Travaux publics (MTP) a estimé que le projet coûterait 10,3 millions de dollars, construction et matériel inclus. Le Conseil du Trésor a approuvé l'avant-projet en 1982, à la lumière d'une première estimation de 18,1 millions de dollars pour des locaux de 6 921 mètres carrés nets qui devaient accueillir 136 employés, dont sept d'Énergie atomique du Canada, Limitée (ÉACL), et abriter un laboratoire spécialisé de deux étages à l'usage de cette société.

11.24 Après une évaluation de plusieurs emplacements à Saskatoon, le terrain de la Saskatchewan Economic Development Corporation (SEDCO), adjacent à l'Université de la Saskatchewan, a été retenu. Un facteur important pris en considération lors du choix de cet emplacement était la possibilité d'utiliser les installations de l'Université, y compris les laboratoires de modèles hydrographiques, pour le service de génie ainsi que les salles de conférence, la cafétéria et la bibliothèque.

11.25 Le MDE et ses experts-conseils ont défini les besoins pour le projet avec le concours des employés scientifiques et administratifs désignés pour être mutés à Saskatoon. Le MDE et le MTP ont effectué l'analyse des options; le principal expert-conseil a dirigé la définition du projet. On a obtenu l'approbation effective du projet à un coût de 16,1 millions de dollars, en juillet 1984. Les travaux ont commencé en septembre 1984. L'emménagement a eu lieu en 1986 et le certificat de réception des travaux a été signé en juin 1987.

Trois ans après qu'il ait été achevé, le quart du complexe demeure inoccupé.

11.26 Bien que l'usage des installations de l'Université ait pesé beaucoup dans la balance au moment de choisir cet emplacement, certaines installations analogues ont ultérieurement été incorporées au plan définitif. Le CNRH est maintenant doté de ses propres bibliothèques, salles de conférence et cafétéria. Le tout a dépassé les 300 000 $, en dollars de 1978. Nous avons également remarqué qu'ÉACL n'a jamais occupé l'espace qui avait été construit à son intention au coût de 850 000 $. Pendant la phase de construction, ÉACL a avisé le MDE, en 1985, qu'elle ne détacherait pas d'effectif en vue d'utiliser le laboratoire. Nous avons constaté qu'avant le début des travaux, ÉACL ne s'était pas



Cet endroit a été choisi en raison des installations déjà en place. Des installations analogues ont quand même été érigées au Centre, au coût de 300 000 $. Le quart environ du Centre demeure inutilisé (voir les paragraphes 11.26 and 11.27).

Le Centre national de recherche en hydrologie, à Saskatoon, en Saskatchewan

engagée envers le MDE à se prévaloir de l'emplacement de Saskatoon.

11.27 Au moment de la vérification, c'est-à-dire trois ans après l'achèvement du projet, le quart du complexe environ était inoccupé. Sur les 92 employés qui travaillaient dans d'autres locaux du MDE et qui devaient être relogés au Centre, 32 ne l'ont pas été et, parmi ceux qui y ont emménagé, cinq ont quitté au cours des deux années suivantes. Le MDE s'est appliqué à rechercher des locataires convenables afin d'accroître l'utilisation des locaux disponibles du Centre.

11.28 Ce projet a coûté 16 millions de dollars, il a été achevé à temps et en deçà du budget.

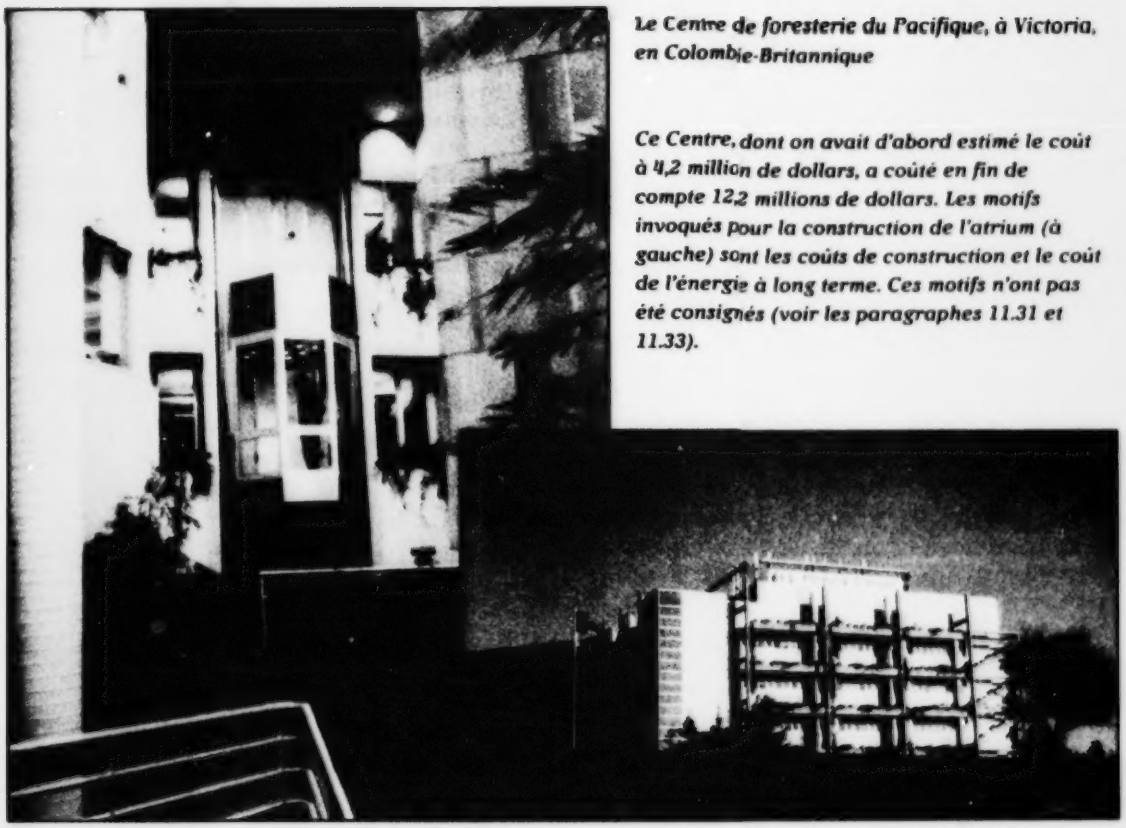
Les centres de foresterie

11.29 **Introduction.** Le Service canadien des forêts, maintenant le ministère des Forêts, est composé de l'administration centrale à Ottawa, de six centres de foresterie (Saint-Jean, à Terre-Neuve, Fredericton, au Nouveau-Brunswick, Sainte-Foy, au Québec, Sault-Sainte-Marie, en Ontario, Edmonton, en Alberta et Victoria, en Colombie-Britannique) et de deux instituts nationaux (l'Institut forestier national à Petawawa, en Ontario, et l'Institut pour la répression des ravageurs forestiers à Sault-Sainte-Marie, également en Ontario). Les centres de foresterie répondent à la demande régionale, mais, souvent, ils réalisent des projets nationaux. Pendant la planification et les travaux en rapport avec ces projets, le Service canadien des forêts faisait partie du ministère de l'Environnement, puis il est passé au ministère de l'Agriculture. Tous ces projets ont été approuvés en vertu du Programme des projets spéciaux de relance (PPSR).

Troisième étude de cas

Le Centre de foresterie du Pacifique, à Victoria, en Colombie-Britannique : aucune mesure n'a été prise à la suite de critiques découlant de l'examen de la conception

11.30 Le centre de foresterie original, situé à Victoria, a été construit en 1965. En 1975, un agrandissement était devenu nécessaire en



Le Centre de foresterie du Pacifique, à Victoria, en Colombie-Britannique

Ce Centre, dont on avait d'abord estimé le coût à 4,2 million de dollars, a coûté en fin de compte 12,2 millions de dollars. Les motifs invoqués pour la construction de l'atrium (à gauche) sont les coûts de construction et le coût de l'énergie à long terme. Ces motifs n'ont pas été consignés (voir les paragraphes 11.31 et 11.33).

raison d'un accroissement de 50 p. 100 de l'effectif professionnel et technique et du personnel de soutien. Cet agrandissement a d'abord été inclus dans le grand programme de construction du ministère de l'Environnement en 1975.

11.31 Les premières estimations, par le Service canadien des forêts, du coût de la rénovation et de l'agrandissement voisinaient les 4,2 millions de dollars, en 1982-1983. En 1983-1984, une estimation remaniée sur des plans acceptés du MTP s'établissait à 14 millions de dollars. L'approbation préliminaire de projet à ce montant a été obtenue en février 1983; peu après, le projet a été approuvé en vertu du Programme des projets spéciaux de relance.

11.32 La conception préliminaire a été élaborée par l'expert-conseil qui avait préparé l'étude technique et estimé les coûts. Le même expert-conseil a subséquemment agi comme expert-conseil pour la construction, sous les ordres d'un gestionnaire de projets au MTP.

11.33 Dans son rapport d'examen des plans, la Division du design du bâtiment faisait remarquer que, même si le coût estimatif respectait le budget, elle se posait des questions sur le caractère approprié de la conception, en fonction des lignes directrices en cours du MTP aussi bien que du rapport qu'il y avait avec l'immeuble actuel. Les sujets de préoccupation comprenaient l'atrium, l'aire de réception ainsi que l'ascenseur à découvert dans l'atrium. Nous n'avons trouvé aucun document qui indique que des mesures aient été prises à la suite de ces observations. Ces caractéristiques n'ont pas été modifiées. Le gestionnaire du projet (MTP) nous a expliqué que tous les points soulevés avaient été bien examinés et réglés à la satisfaction générale. Il

a déclaré que le MTP n'avait pas pour pratique de répondre officiellement aux examens de plans, mais que les discussions sur ces questions ont probablement été consignées dans certains des comptes rendus des réunions des gestionnaires du projet. Le MTP n'a toutefois pu fournir les documents en question.

Le coût final était de 1,75 million de dollars inférieur au coût estimatif, résultat attribuable à une surveillance étroite et à une bonne gestion des projets.

11.34 Le projet a été divisé en cinq phases pour permettre de comprimer le calendrier des travaux et de respecter les délais imposés par le PPSR. À chaque phase, le marché a été adjugé au soumissionnaire qui avait fait l'offre la plus basse.

11.35 Les ordres de modifications ont atteint seulement trois p. 100 du prix total du marché. Le coût final était d'environ 1 750 000 $ inférieur au coût estimatif de 1983-1984, résultat attribuable en grande partie à une surveillance étroite et à de bonnes pratiques de gestion des projets ainsi qu'à la forte concurrence qui régnait dans l'industrie de la construction au moment de l'appel d'offres. Les architectes du projet se sont mérité la médaille de l'Architecture 1986 du gouverneur général.

Quatrième étude de cas

Le Centre de foresterie des Grands lacs, à Sault-Sainte-Marie, en Ontario : de nouvelles exigences ont entraîné une importante hausse de coût

11.36 L'Institut pour la répression des ravageurs forestiers (IRRF), situé à Sault-Sainte-Marie, était logé dans l'immeuble Cameron (construit vers 1950) adjacent au Centre de foresterie des Grands lacs (CFGL) construit en 1975. Des annexes ont été ajoutées et des modifications apportées au CFGL en 1987. Par la suite, l'immeuble Cameron a été démoli et l'IRRF a pris place dans les annexes du CFGL.

11.37 En 1980, le Service des forêts a déterminé qu'il manquait d'espace au CFGL, a examiné les diverses possibilités et a choisi de moderniser l'immeuble Cameron. Un expert-conseil a réalisé une étude de cette dernière possibilité en 1981. Il en a estimé le coût à 1,8 million de dollars. Les listes des travaux prioritaires du ministère de l'Environnement indiquent des estimations de 2,5 millions de dollars, en 1981-1982, pour la modernisation de l'immeuble Cameron et la somme supplémentaire de 13 millions de dollars, en 1983-1984, pour des modifications et l'ajout d'annexes au CFGL après qu'il eut renoncé à moderniser l'immeuble Cameron. Le projet de modification du CFGL a par la suite été approuvé, en vertu du PPSR, au coût de 17,43 millions de dollars. Nous avons remarqué qu'aucune analyse avantages-coûts n'a été effectuée pour ce projet. Compte tenu des changements importants apportés à l'ampleur des travaux et de l'escalade du coût estimatif, une analyse aurait dû être effectuée.

11.38 On envisageait tout d'abord de moderniser l'immeuble Cameron pour l'IRRF et on avait retenu les services d'un expert-conseil afin qu'il examine cette possibilité. Toutefois, avant même la présentation du rapport de l'expert-conseil, le Service des forêts, par l'intermédiaire du MDE, avait indiqué une préférence pour la modification du CFGL. Par la suite, le ministère a fait appel à un autre expert-conseil au sujet de la modification du CFGL. Quant au rapport sur l'immeuble Cameron, il a été éliminé.

11.39 Ce projet a été mené en trois phases qui faisaient chacune l'objet d'un marché. Un marché a été adjugé pour la première phase en octobre 1983, un pour la deuxième phase en juillet 1984 et le dernier en janvier 1986.

11.40 La gestion des travaux n'a pas été sans problème. En raison des contraintes de temps imposées par le PPSR, l'expert-conseil n'a pas eu le temps de terminer la définition des besoins du client avant le début des travaux.

Des contraintes de temps n'ont pas laissé de temps pour terminer la définition des besoins du client avant le début des travaux.

11.41 Les travaux de construction pour ce projet ont été achevés au coût de 15 millions de dollars. L'adjudication de contrats mineurs supplémentaires, qui ne faisaient pas partie du projet d'immobilisations, mais qui y étaient reliés, a porté le coût total à 16,8 millions. Même si le Service des forêts savait que la façade de l'immeuble original du CFGL n'était pas dotée d'un pare-vapeur, l'on n'en a pas inclus l'installation dans le projet principal de rénovation. L'absence d'une barrière contre l'humidité a entraîné des dommages aux briques, dommages qui, estime-t-on, coûtent deux millions de dollars.

Cinquième étude de cas

Le Centre de foresterie des Laurentides, à Sainte-Foy, au Québec : importante escalade des coûts

11.42 Au début des années quatre-vingts, les bureaux administratifs et les laboratoires du Centre de foresterie des Laurentides (CFL) étaient logés dans un immeuble construit il y a plus de vingt ans et six cabanes d'utilité générale, sur un lot adjacent à l'Université Laval. La nécessité d'espace supplémentaire faisait l'objet de discussions depuis les années soixante.

11.43 En 1972, on a estimé qu'il en coûterait 5,8 millions de dollars pour construire une nouvelle aile; le ministère de l'Environnement (MDE) a soumis ce projet au Conseil du Trésor en indiquant que le coût ne dépasserait pas cinq millions de dollars. En 1983, le MDE a demandé des fonds dans le cadre du PPSR. Le Centre de foresterie des Laurentides a été choisi par le MDE dans le cadre de ce programme au coût estimatif initial de cinq millions de dollars.

11.44 Voyant bien que le montant de cinq millions de dollars n'était pas suffisant, ne serait-ce qu'en raison de l'inflation, le MDE a demandé, en 1983, que le budget soit modifié. Pressée par le temps, la Direction générale de la gestion du matériel et du logement du ministère a calculé un montant de 10,8 millions de dollars. Or, ce montant ne comprenait pas le coût de nouvelles serres, de nouveau matériel de laboratoire et les honoraires qui devaient être versés au MTP. En août 1984, après une analyse des besoins et des estimations plus précises, une somme de 18,1 millions de dollars a été approuvée pour ce projet. En mai 1987, le client, qui était alors le ministère de l'Agriculture (MDA), a obtenu une approbation pour un montant supplémentaire de 436 000 $ qui devait couvrir les dépassements de coûts prévus, ce qui a porté le total du financement à 18,5 millions de dollars. Ces engagements de fonds supplémentaires découlaient d'une demande d'indemnisation de 327 000 $, en vertu d'une assurance de cautionnement et des fonds à l'interne engagés par le MDA, pour l'aménagement paysager, portant éventuellement à 19,7 millions de dollars les dépenses du projet dans son entier.

En général, le MTP a bien géré la phase de construction de ce projet.

11.45 En raison des contraintes pour respecter les échéanciers, la phase de planification a été comprimée. Les estimations de coûts n'ont donc pas été bien faites et il n'y

a eu aucune analyse des options. Nous avons également remarqué qu'une somme de 95 897 $, qui représentaient 23 p. 100 de la somme recouvrable, avait été perdue dans le règlement d'une demande d'indemnisation avec une société de cautionnement, par suite du retrait du soumissionnaire choisi.

11.46 Nous avons remarqué que même si le coût du projet a grimpé, passant de cinq millions à 18,43 millions de dollars au cours de la phase de planification, et à 19,7 millions de dollars à la fin des travaux, l'installation répond aux besoins du client. Les dépassements de coûts et les ordres de modifications étaient prévus et ont été bien consignés. En général, le MTP a bien géré la phase de construction de ce projet. Au moment de la vérification, deux demandes de règlement liées à la construction, qui totalisaient 864 939 $, demeuraient en suspens.

Sixième étude de cas

Le Centre de foresterie des Maritimes, à Fredericton, au Nouveau-Brunswick : entente de financement signée, même si la source de financement est inconnue

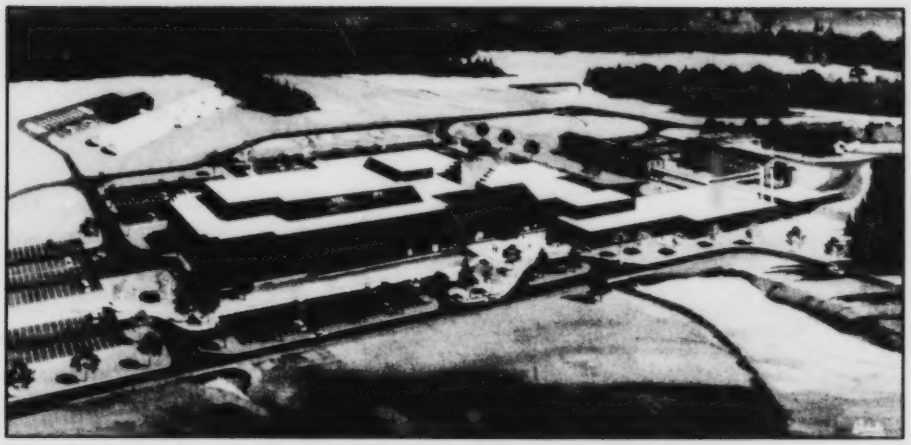
11.47 Avant 1980, on avait proposé la construction d'un centre de foresterie, qui devait être assurée conjointement avec les intéressés des provinces maritimes et l'Université du Nouveau-Brunswick. Cette construction devait faire partie d'un complexe de recherche et de formation situé à Fredericton. La Société du complexe forestier des provinces maritimes, fondée en 1980 pour coordonner les plans de tous les utilisateurs, a pris en charge toutes les fonctions de gestion du projet en 1985, année où le projet a été de fait approuvé.

11.48 Au cours de la phase de planification qui a mené à la conception préliminaire, on a demandé au ministère des Travaux publics de participer à la gestion du projet. Au début de 1984, le ministère de l'Environnement a approuvé un plan dont le coût a été évalué à 18,5 millions de dollars. Trois mois plus tard, des estimations plus précises révélèrent un coût de 24,7 millions de dollars. Des modifications de l'utilisation de l'espace et une hausse de la superficie de plancher brute, qui est passée de 10 730 à 14 902 mètres carrés, n'avaient pas été incluses dans les estimations initiales. Le Service des forêts, le ministère concerné et le MTP avaient fondé leurs estimations sur de l'information périmée et sur des chiffres erronés en ce qui concerne la superficie de plancher brute. Des hésitations au niveau fédéral, en ce qui concerne le financement du projet et d'intenses négociations au sujet du partage des responsabilités de gestion ont entraîné des retards.

11.49 Au début de la planification, la gestion du projet a souffert d'un manque de coordination et de contrôle, ce qui a entraîné une hausse des coûts. Le Service des forêts et le ministère des Travaux publics n'ont signé aucune entente en bonne et due forme sur leurs responsabilités respectives. Il n'y avait donc pas certitude que les parties s'étaient bien entendues sur les responsabilités liées à la gestion du projet et sur toutes les activités nécessaires pour mener ce projet à bien.

Au début du stade de la planification, la gestion du projet a souffert d'un manque de coordination et de contrôle.

11.50 En 1982, un montant de 22,5 millions de dollars a été approuvé pour la construction du centre de foresterie qui devait faire partie du complexe, près de l'Université du Nouveau-Brunswick. En avril 1983, des fonds ont été demandés en vertu du Programme des projets spéciaux de relance (PPSR). En 1985, le Service canadien des forêts s'est rendu compte qu'il ne pourrait répondre aux critères de délai du PPSR et s'est vu refuser les fonds. Malgré ce fait, le gouvernement a annoncé que le



Ce centre, dont on avait d'abord estimé le coût à 18,5 millions de dollars, en a coûté 30 millions. Le ministère a signé une entente de financement, même s'il n'était pas certain de pouvoir assumer sa part des frais (voir les paragraphes 11.48 et 11.51).

Le Centre de foresterie des Maritimes, à Fredericton, au Nouveau-Brunswick

projet serait mené dans le cadre du PPSR. En 1985, la somme de 35 millions a été finalement approuvée pour le projet; toutefois, le ministère de l'Agriculture était tenu de fournir sur ce montant 12,5 millions de dollars provenant de ses ressources internes. Même si le ministère savait que l'on ne connaissait pas la provenance des fonds, le Service canadien des forêts a signé, en mai 1985, une entente de contribution avec la Société du complexe forestier des provinces maritimes et, ultérieurement, un bail de 99 ans pour l'immeuble proposé.

11.51 À la suite de la décision de financer ce projet, en vertu d'une entente de contribution, et d'en confier la gestion à la Société du complexe forestier des provinces maritimes, les besoins des utilisateurs ont été réévalués. Un nouveau plan a donc été dressé au coût de 300 000 $. Le coût estimatif du projet a été réduit de cinq millions de dollars, ce qui l'a porté à 30 millions de dollars.

11.52 Par la suite, en août 1985, une entente cadre a été signée. Cette entente énonçait les liens entre les divers participants : le gouvernement fédéral, le gouvernement du Nouveau-Brunswick, l'Université du Nouveau-Brunswick, l'école Ranger et la Société du complexe forestier des provinces maritimes.

11.53 En 1987, le ministère n'a pu remplir ses obligations financières en utilisant ses propres ressources et a donc négocié avec le Conseil du Trésor un financement de huit millions de dollars remboursables en trois ans. Les ententes de financement insuffisantes ont contribué à l'interruption du projet à la fin de 1984, interruption qui a duré six mois, et au report de la ratification des ententes conclues avec les autres participants du complexe.

11.54 La Société s'est occupée de la construction de l'immeuble, qu'elle a géré rigoureusement de sorte que le projet soit mené avec économie et efficience et qu'il réponde aux besoins des utilisateurs prévus. On s'attend que le projet, qui devrait être achevé en 1990, respecte le budget révisé.

Septième étude de cas

Écoles pour les autochtones, à Le Pas, au Manitoba et à Pelican Narrows, en Saskatchewan : mauvaise gestion du projet à Le Pas

L'école à Le Pas

11.55 Nous avons examiné la construction d'une école pour les niveaux élémentaire et secondaire à Le Pas, projet exécuté par la bande indienne de Le Pas en vertu de deux ententes de contribution conclues avec le

ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Les écoles déjà en place consistaient en un ancien foyer pour personnes âgées rénové et une partie d'un centre commercial que possédait la bande. On avait signalé que ces écoles ne répondaient pas aux normes de sécurité contre les incendies et aux normes provinciales en matière d'établissement d'enseignement. Il fallait donc les remplacer.

11.56 Le plan d'une nouvelle école dotée de 17 salles de classe a été dressé, conformément aux normes du ministère qui régissent les établissements d'enseignement et respectait les normes applicables. En se fondant sur le plan, le Conseil du Trésor a donné son approbation définitive au projet, en mai 1989, à un coût estimatif de 11,92 millions de dollars, y compris un fonds de prévoyance de 1,06 million de dollars. Une entente de contribution à la construction a été conclue entre le ministère et la bande, en juillet 1989. Les travaux, gérés par la bande indienne de Le Pas, ont commencé en août 1989.

11.57 Dès la phase de la construction, des problèmes ont surgi presqu'aussitôt. De mauvaises méthodes de coulage et d'essais du béton et du coulage à l'encontre des instructions de l'architecte ont fait douter des méthodes de construction et de gestion du projet. La procédure d'appel d'offres et d'adjudication des marchés, la gestion du projet et le contrôle des coûts étaient également discutables. La situation est devenue à ce point sérieuse qu'en décembre 1989, le directeur régional des Services aux Indiens a fait interrompre les travaux jusqu'à ce que la bande puisse confirmer qu'elle gérerait le projet conformément à la procédure acceptée pour la gestion du projet et le contrôle des coûts.

Les estimations pour l'achèvement de la construction ont augmenté de deux millions de dollars.

11.58 La bande a choisi une entreprise de gestion pour superviser la construction, et les travaux ont repris à la fin de décembre 1989. Depuis, le projet a été suivi de près. À notre avis, les mesures prises rapidement par le directeur régional des Services aux indiens ont permis que le projet soit géré convenablement.

11.59 Il n'en demeure pas moins que les dernières estimations pour l'achèvement de la construction ont augmenté d'environ deux millions de dollars.

L'école de Pelican Narrows

11.60 L'approbation préliminaire du projet a été obtenue en 1979, à un coût estimatif de 6,07 millions de dollars. Son approbation définitive a été obtenue en 1984, à un coût révisé de 11,3 millions de dollars. La négociation du partage des coûts avec la province de la Saskatchewan a entraîné des retards dans la mise en chantier. Les travaux ont commencé en 1986. L'école devrait ouvrir ses portes en 1990.

11.61 Une fois entreprises, la conception et la construction se sont très bien déroulées sous la direction du ministère des Travaux publics. Mis à part quelques problèmes techniques mineurs que l'on est en voie de résoudre, la construction de cette école répond aux besoins de la bande.

Vérifications intégrées

Les vérifications intégrées dont traite cette section ont été menées conformément au mandat législatif, aux politiques et aux pratiques du Bureau du vérificateur général. Ces politiques et pratiques respectent les normes recommandées par le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés.

12

Immigration

La gestion du Programme d'immigration

Immigration

La gestion du Programme d'immigration

Points saillants

12.1 Le Canada est l'un des principaux pays où l'immigration a marqué, et marque toujours, le développement économique, social et culturel. Étant donné l'importance de ce rôle, la complexité du programme, les avantages qui en découlent et les coûts élevés qui y sont liés, il importe d'en assurer la gestion efficace (voir le paragraphe 12.10).

12.2 La portée des opérations du Programme d'immigration est considérable. Plus de 100 millions de personnes viennent au Canada tous les ans, qui toutes doivent être interrogées et identifiées. Environ 500 000 sont des visiteurs qui ont besoin de visas; quelque 200 000 autres sont des immigrants qui doivent passer une entrevue et faire l'objet d'un examen médical et d'une enquête de sécurité. La politique d'immigration du Canada vise à favoriser l'admission des personnes qui ont des raisons légitimes d'être admises au pays, mais à refuser d'admettre celles qui ne satisfont pas aux critères à cet égard (12.13 à 12.19).

12.3 Les pressions migratoires accrues, l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, les interventions de représentants élus, d'organismes non gouvernementaux et de citoyens concernant des cas particuliers, ainsi que les ententes sur l'immigration conclues avec les provinces, constituent des facteurs importants qui influent sur la gestion et l'exécution du Programme d'immigration (12.16 à 12.31).

12.4 Nous reconnaissons les difficultés qu'engendrent ces facteurs, mais la présente vérification sectorielle nous porte à conclure qu'Emploi et Immigration Canada (EIC) n'a pas entièrement exercé les fonctions de coordination et de contrôle qu'exigent son mandat législatif et l'obligation qu'a son ministre de rendre compte du Programme d'immigration. Par ailleurs, les rôles et les diverses responsabilités concernant certains aspects importants du programme n'ont pas toujours été établies de façon précise (12.37 à 12.48).

12.5 Notre examen a révélé qu'au cours des trois dernières années, le nombre d'immigrants admis a considérablement dépassé le niveau annoncé tous les ans dans le Rapport déposé au Parlement. Cette situation influe sur les activités liées à l'établissement des immigrants et soulève des questions sur le respect de l'objet de la Loi et sur la reddition des comptes par la direction (12.49 à 12.59).

Points saillants (suite)

12.6 Bien qu'EIC et les autres ministères et organismes aient mis en oeuvre des programmes de formation à l'intention de leur personnel affecté aux activités d'immigration, certains employés n'ont pas la formation voulue et rien ne garantit qu'ils possèdent les connaissances et compétences requises pour s'acquitter de leurs fonctions (12.60 à 12.70).

12.7 Notre examen a également montré que d'importants progrès ont été réalisés à l'égard du recouvrement des coûts. Toutefois, les recettes que génèrent les frais imposés aux utilisateurs représentent seulement une faible partie des coûts liés à la prestation des services d'immigration. Pourtant, il est possible de recouvrer une plus grande partie de ces coûts (12.71 à 12.82).

12.8 L'efficacité de certaines composantes essentielles du Programme d'immigration, comme le volet des travailleurs sélectionnés, la catégorie de la famille, les catégories désignées ainsi que les contrôles de santé et de sécurité, n'a jamais été évaluée (12.83 à 12.88).

12.9 L'information sur l'immigration présentée dans les Parties III des Budgets des dépenses est incomplète et fragmentée. Les données relatives aux coûts et aux résultats ne sont pas suffisantes pour donner aux députés un aperçu global du rendement du Programme d'immigration et de ses besoins en ressources (12.89 à 12.97).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	12.10
Description du programme	
Objectifs	12.13
Activités clés et ressources	12.14
Sept ministères et organismes participent à l'exécution du Programme d'immigration (12.20)	
Contexte	12.26
Objectif et étendue de la vérification	12.32
Observations et recommandations	
La coordination du Programme d'immigration	12.37
La plupart des ententes interministérielles sont incomplètes (12.40)	
L'infrastructure de coordination et de contrôle doit être améliorée (12.43)	
La gestion des niveaux d'immigration	12.49
Les niveaux d'immigration prévus ont été largement dépassés au cours des trois dernières années (12.53)	
La formation du personnel affecté aux activités d'immigration	12.60
Certains employés affectés à l'immigration n'ont pas une formation adéquate (12.62)	
Les responsabilités en matière de formation ne sont pas précises(12.69)	
Le recouvrement des coûts en immigration	12.71
On recouvre une plus grande partie du coût des services d'immigration (12.74)	
Des frais pourraient être imposés pour un plus grand nombre de services d'immigration (12.79)	
Évaluation du programme	12.83
D'importantes composantes du programme n'ont pas été évaluées (12.83)	
L'information communiquée au Parlement	12.89
L'information communiquée au Parlement est incomplète et fragmentée (12.89)	
Pièces	
12.1 Immigrants admis en 1980-1989	
12.2 Nombre d'immigrants en sus du niveau prévu	
12.3 Frais exigibles et coûts des services d'immigration recouvrables	

Immigration

La gestion du Programme d'immigration

Introduction

12.10 Le Canada est l'un des principaux pays où l'immigration a marqué, et marque toujours, le développement économique, social et culturel. À cet égard, 16 p. 100 de la population canadienne est née à l'étranger. De nombreuses études émanant d'organismes publics et privés ont souligné les avantages qu'apportent l'immigration au Canada. Étant donné l'importance de l'immigration dans le développement de notre pays, de même que les dépenses et les avantages qu'elle entraîne, il importe d'assurer la saine gestion du Programme d'immigration.

12.11 Notre dernière vérification portant sur l'Immigration, qui a fait l'objet d'un rapport en 1982, était axée sur les activités d'immigration qui relevaient d'Emploi et Immigration Canada (EIC), du ministère des Affaires extérieures (MAE) et de Revenu Canada (Douanes). Pour la présente vérification, nous avons adopté une approche sectorielle plus vaste, examinant sept ministères et organismes qui participent à l'exécution du Programme d'immigration au niveau fédéral. Cette façon de procéder nous a donné un aperçu global du programme et de l'interaction entre participants.

Sept ministères et organismes participent à l'exécution du Programme d'immigration.

12.12 Les résultats de la présente vérification sectorielle sont exposés dans quatre chapitres interreliés. Dans le présent chapitre, nous formulons nos conclusions sur la gestion globale du Programme d'immigration et nous soulevons certaines questions concernant l'ensemble du programme. Le chapitre 13 présente les résultats de notre vérification de l'exécution du programme à l'étranger. Quant au chapitre 14, il porte sur le nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié et sur le traitement des revendications faisant partie de l'arriéré. Enfin, nos observations et nos recommandations sur les activités de contrôle et d'exécution de la Loi sont formulées dans le chapitre 15.

Description du programme

Objectifs

12.13 L'immigration au Canada est régie par la *Loi sur l'immigration* et son *Règlement*. La Loi expose les objectifs en matière d'immigration, qui visent à orienter la conception et la mise en oeuvre de la politique, des règles et des dispositions réglementaires relatives à l'immigration. Comme il est indiqué à la Partie III du Budget des dépenses d'EIC, l'objectif du Programme d'immigration est de «promouvoir les intérêts du Canada sur les plans économique, social, humanitaire et culturel et de remplir les obligations du Canada au niveau international, c'est-à-dire s'occuper de l'admission des immigrants et des visiteurs ainsi que de l'établissement des immigrants et exercer un contrôle efficace à l'égard des personnes qui cherchent à entrer ou à demeurer au Canada, tout en protégeant la santé des Canadiens et en assurant leur sécurité.»

Activités clés et ressources

12.14 Le Programme d'immigration comprend cinq activités principales : la sélection des immigrants, le contrôle des visiteurs, l'exécution de la *Loi sur l'immigration*,

le traitement des revendications du statut de réfugié et l'aide à l'établissement des immigrants au sein de collectivités canadiennes. Il n'y a pas de données consolidées sur le Programme d'immigration, mais on estime que les ressources affectées aux activités d'immigration pour 1990-1991 sont d'environ 480 millions de dollars et 4 900 années-personnes.

12.15 Les activités de sélection comprennent l'établissement des critères de sélection et des niveaux d'immigration ainsi que le traitement des visas d'immigrant dans les bureaux du Canada à l'étranger. Au cours des dix dernières années, ces activités ont permis l'admission de plus de 1,2 million d'immigrants. La pièce 12.1 indique le nombre d'immigrants admis chaque année au cours de cette période suivant les principales composantes.

12.16 Les activités relatives au contrôle visent également à prévenir l'entrée au Canada de personnes qui pourraient constituer une menace pour la santé, la sécurité ainsi que pour le bien-être social et économique des résidents canadiens. Elles facilitent également l'admission de visiteurs de bonne foi en vue de favoriser le commerce et le tourisme, les activités culturelles et scientifiques ainsi que la compréhension internationale. Les activités de contrôle comprennent les examens médicaux et sécuritaires effectués à l'étranger et au Canada, les examens aux points d'entrée, de même que la délivrance et la prorogation de documents comme les visas de visiteur et les permis de travail. En 1989-1990, les activités de contrôle englobaient plus de 100 millions d'examens aux points d'entrée, la délivrance de 513 000 visas de visiteur et de 310 780 permis de séjour pour étudiant et permis de travail ainsi que la prorogation de 129 200 documents de visiteurs.

12.17 Les activités d'exécution de la Loi visent les personnes qui contreviennent à la *Loi sur l'immigration* et à son *Règlement*. Elles comprennent les investigations, les enquêtes en matière d'immigration, les arrestations, les mises sous garde et les renvois. En 1989-1990, les activités d'exécution de la Loi ont donné lieu à 70 000 rapports sur des violations de la Loi et à 2 400 renvois du Canada.

12.18 Les personnes qui demandent la protection du Canada parce qu'elles sont persécutées dans leur pays d'origine peuvent revendiquer le statut de réfugié. Un organisme indépendant distinct, soit la Commission d'immigration et du statut de réfugié (CISR), détermine si la définition d'un réfugié au sens de la *Convention de Genève* s'applique à ces demandeurs. EIC doit accorder le statut de résident permanent aux demandeurs qui sont reconnus comme étant des réfugiés et qui satisfont aux exigences relatives au droit d'établissement prévues dans la Loi. À la fin de 1988, quelque 85 000 cas n'avaient pas encore été traités. De plus, 21 745 revendications du statut de réfugié ont été présentees au Canada en 1989.

12.19 La *Loi sur l'immigration* comporte également des dispositions visant à aider les immigrants récemment arrivés au Canada. EIC les aide à s'adapter à la société canadienne en leur versant des allocations et en leur consentant des prêts.

Sept ministères et organismes participent à l'exécution du Programme d'immigration

12.20 Le Programme d'immigration incombe principalement à EIC. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration est responsable devant le Parlement des résultats de ce programme. Toutefois, les sept ministères et organismes qui participent à son exécution ont des rôles distincts à jouer et une contribution particulière à apporter pour atteindre les objectifs en matière d'immigration. De plus, le gouvernement fédéral a conclu, avec sept provinces, des ententes en matière d'immigration, qui les dotent de divers pouvoirs.

12.21 Le personnel d'EIC à l'administration centrale est chargé d'élaborer les politiques et les procédés en matière d'immigration, d'examiner les dispositions réglementaires, de fournir des directives fonctionnelles aux bureaux locaux et aux sections opérationnelles, de même qu'aux autres ministères et organismes. Il y a plus de 100 Centres

d'immigration Canada (CIC), qui relèvent d'un bureau régional dans chaque province. Les CIC, qui sont situés aux points d'entrée le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis et dans les aéroports internationaux au Canada, s'occupent surtout d'interroger les personnes qui cherchent à entrer au Canada. Les CIC intérieurs et les Centres d'emploi du Canada situés dans les principales villes s'occupent surtout des demandes de parrainage des immigrants, des prorogations des visas de visiteur, de même que des activités liées à l'établissement, aux investigations, aux arrestations, aux mises sous garde et aux renvois.

12.22 La sélection des immigrants et le traitement des demandes d'immigration et des visas de visiteur sont en grande partie effectués à l'étranger. Ces activités relèvent du ministère des Affaires extérieures (MAE).

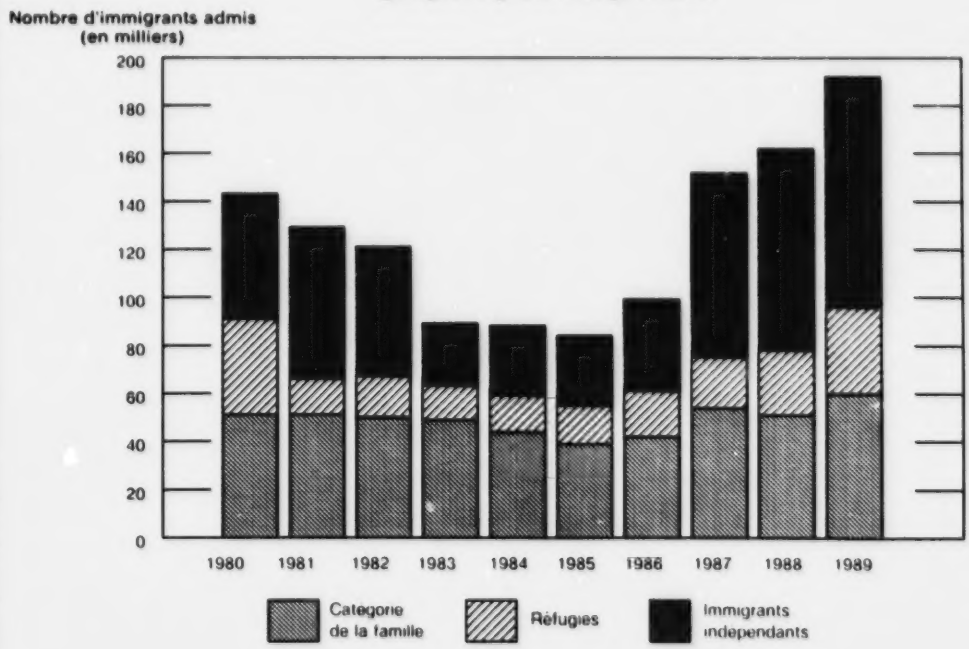
Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration doit rendre compte des résultats du Programme d'immigration.

12.23 Règle générale, les Douanes effectuent, aux quelque 600 points d'entrée, le premier examen des personnes qui arrivent en sol canadien. On dirige habituellement les personnes qui doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi vers les agents d'immigration d'EIC.

12.24 Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (SBSC) est chargé d'évaluer l'état de santé des immigrants éventuels et de certains visiteurs. Le Service

Pièce 12.1

IMMIGRANTS ADMIS EN 1980-1989
par principales composantes



SOURCE : *Emploi et Immigration Canada*

canadien du renseignement de sécurité (SCRS) conseille EIC sur des questions de sécurité s'appliquant aux immigrants. EIC signale à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) certaines violations présumées de la *Loi sur l'immigration* pour qu'on fasse une investigation et qu'on intente des poursuites s'il y a lieu.

12.25 La Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) est un organisme indépendant, chargé d'entendre les appels dans certains cas d'immigration touchant surtout des personnes de la catégorie de la famille et de déterminer si la définition de réfugié au sens de la *Convention de Genève* s'applique au revendicateur concerné.

Contexte

12.26 Un certain nombre de facteurs externes, outre le partage des responsabilités susmentionnées, influent sur la conception et l'exécution du Programme d'immigration.

12.27 Les pressions migratoires augmentent. Les pressions migratoires mondiales augmentent sans cesse. On estime qu'il y a actuellement quelque 80 millions de migrants, dont environ 15 millions de réfugiés, qui cherchent à améliorer leur situation économique et sociale. Le Canada est considéré comme étant une destination attrayante, puisqu'il a la réputation d'accorder l'asile aux personnes déplacées, qu'il jouit d'une stabilité économique et sociale et que l'accès au marché du travail et au système d'aide sociale y est facile. Les pressions migratoires influent sur toutes les composantes du programme, notamment le traitement des demandes à l'étranger, le contrôle et l'exécution de la Loi de même que sur les activités touchant les réfugiés.

12.28 Les litiges de plus en plus nombreux alourdissent le fonctionnement du système d'immigration. Depuis l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982, la sélection des immigrants repose davantage sur l'application juridique des critères exposés dans la *Loi sur l'immigration* et son *Règlement* que sur l'évaluation que fait l'agent des visas de la capacité de l'immigrant à s'adapter à la société canadienne.

12.29 Selon l'interprétation qu'en a donnée la Cour suprême du Canada, notamment dans l'affaire *Singh* en 1985, les garanties énoncées à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne) s'appliquent à «toute personne» au Canada, et non pas seulement aux citoyens canadiens et aux résidents permanents ou autres personnes légalement au Canada. La Charte garantit également des droits additionnels à toute personne qui se trouve sur le sol canadien, notamment le droit de ne pas être arrêté ni détenu sans motif valable, le droit d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention, le droit d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et le droit de contester, par «habeas corpus», la légalité de sa détention.

12.30 Ainsi, les politiques et procédures d'immigration doivent tenir compte des décisions judiciaires en matière d'immigration. Cela influe fortement sur les activités d'exécution et de contrôle ainsi que sur le système de reconnaissance du statut de réfugié.

Dans le contexte actuel, la gestion du Programme d'immigration constitue un défi de taille.

12.31 La gestion du Programme d'immigration est délicate et fait l'objet de nombreuses interventions. Comme le Programme d'immigration concerne des personnes, il prévoit un grand nombre d'exceptions et de cas spéciaux. Les questions d'immigration attirent fréquemment l'attention des médias en raison de leur caractère humanitaire. De plus, des représentants élus, des organismes non gouvernementaux et des citoyens interviennent souvent auprès des

autorités de l'Immigration à l'égard de cas particuliers.

Objectif et étendue la vérification

12.32 La vérification avait pour objectif général de déterminer si l'on gérait les activités d'immigration en tenant compte des exigences relatives à l'économie et à l'efficience et si l'on avait établi des méthodes appropriées pour évaluer l'efficacité du programme et en rendre compte. Nous avons également examiné la mesure dans laquelle les opérations étaient exécutées en conformité avec la *Loi sur l'immigration* et son *Règlement*.

12.33 À cette fin, nous avons examiné quatre volets importants du Programme d'immigration, soit la gestion globale du programme, l'exécution à l'étranger des activités en matière d'immigration, le traitement au Canada des revendications du statut de réfugié et les activités relatives au contrôle et à l'exécution de la Loi. La vérification ne portait pas sur les activités liées à l'établissement.

12.34 Notre évaluation de la gestion du programme visait surtout les mécanismes de coordination entre EIC et les ministères et organismes participants, la gestion des niveaux d'immigration, la formation du personnel affecté à l'immigration, le recouvrement des coûts, l'évaluation du programme et l'information communiquée au Parlement.

12.35 La portée de la vérification ayant trait à l'exécution du programme à l'étranger, aux activités relatives aux réfugiés et au contrôle et à l'exécution de la Loi est exposée dans les chapitres pertinents.

12.36 Le présent chapitre et les trois suivants précisent les critères de la vérification. Nous en avons discuté avec la haute direction de tous les ministères et organismes concernés. Lorsque cela nous semblait indiqué, nous avons également pris en considération les études qu'avaient effectuées les services de vérification interne de ces ministères et organismes.

Observations et recommandations

La coordination du Programme d'immigration

12.37 Nous reconnaissons que la gestion d'un programme aussi vaste et complexe que celui de l'Immigration présente de nos jours de graves difficultés et d'importants défis à relever. Pour assurer la gestion du programme, il faut une direction centrale bien informée qui coordonne et transmet des directives aux ministères et organismes concernés.

12.38 Comme EIC est ultimement responsable devant le Parlement des résultats du programme, il faut qu'il s'assure de la présence de structures et de méthodes qui permettent d'en coordonner et d'en contrôler les composantes. Dans le cadre de cette structure multiministérielle, chaque participant doit très bien connaître les objectifs globaux du programme, la contribution qu'il doit apporter, de même que son rôle et ses responsabilités, et pouvoir donner un compte rendu fidèle de son rendement.

12.39 Nous avons cherché à établir dans quelle mesure EIC joue un rôle de coordination dans la gestion du programme et dans ses rapports avec chacun des autres participants. Nous avons constaté qu'EIC ne remplit pas entièrement le rôle de coordination et de direction qui est prévu dans son mandat et qu'exige un programme aussi vaste que celui de l'Immigration. Le présent chapitre et les trois suivants font état de nombreux problèmes liés à la coordination et au contrôle du programme.

La plupart des ententes interministérielles sont incomplètes

12.40 Dans le cas d'un programme décentralisé comme celui de l'Immigration, les ententes interministérielles sont un élément

important du cadre des responsabilités et fondent l'assise de la collaboration qui doit exister entre tous les participants. Bien que leur importance varie selon la nature des activités en cause, nous nous attendions à ce qu'il y ait des ententes interministérielles entre EIC et chacun des ministères et organismes engagés dans l'exécution du programme. Nous nous attendions aussi à ce que ces ententes visent toutes les activités d'immigration importantes et comportent une description précise des mandats et diverses responsabilités de chaque partie. Les ententes devaient également prévoir les moyens d'assurer le respect des dispositions. Or, nous avons constaté que la plupart des ententes en vigueur au moment de notre vérification ne répondaient pas à ces critères.

12.41 Notre examen des ententes interministérielles en vigueur a révélé que celles-ci ne traitaient pas toujours de diverses responsabilités liées à d'importantes activités en matière d'immigration, notamment la formation du personnel affecté à l'immigration, l'évaluation de l'efficacité du programme et la vérification des antécédents criminels. Nous avons soulevé des questions à ce sujet dans le présent chapitre et dans les trois suivants.

12.42 La protection de la santé des résidents canadiens constitue un objectif très important du Programme d'immigration. Les ministres de l'Emploi et de l'Immigration et de Santé nationale et Bien-être social partagent la responsabilité relative à la santé des immigrants, des réfugiés et de certains visiteurs, mais EIC et SBSC n'ont conclu aucune entente à ce sujet. Au chapitre 15 (paragraphes 15.78 à 15.82), nous exprimons de sérieuses réserves au sujet des critères d'admissibilité relatifs à l'état de santé. Nous sommes d'avis que l'importance de l'objectif de protection de la santé prévu dans la *Loi sur l'immigration* justifie amplement une entente officielle et un exposé précis des responsabilités et obligations de chaque ministre.

L'infrastructure de coordination et de contrôle doit être améliorée

12.43 On assure la coordination et le suivi du programme par le biais d'un réseau de communication fondé sur les liens établis entre représentants officiels. Cela se fait aussi par des rencontres et des échanges entre comités consultatifs spéciaux bilatéraux et multilatéraux, particulièrement avec le MAE. Cependant, il faut absolument établir un mécanisme plus structuré.

12.44 Nous avons constaté que, dans l'ensemble, EIC ne recourt pas à une infrastructure de coordination pour la gestion du programme. L'un des rares comités de coordination qui se réunit régulièrement compte des représentants d'EIC et du MAE. Ses réunions mensuelles fournissent une tribune pour l'échange d'informations sur des questions et problèmes courants. Notre examen de l'ordre du jour et des procès-verbaux révèle que les questions de rendement du programme et de contrôle de gestion ne font pas l'objet de discussions.

12.45 L'existence d'un comité n'assure pas pour autant la coordination appropriée des activités. Par exemple, on a mis sur pied en 1986 un comité national mixte pour superviser la mise en oeuvre de l'entente interministérielle conclue entre EIC et les Douanes et pour contrôler le respect de ses dispositions. Toutefois, le comité ne s'est réuni qu'une fois, en décembre 1986, et l'on ne s'est pas entièrement conformé aux dispositions de l'entente. Aux termes de cette entente, EIC doit concevoir et donner des cours de formation en immigration destinés aux agents des douanes, mais nous avons constaté que les agents en poste dans les régions visitées avaient reçu une formation insuffisante et limitée. De plus, nous avons constaté le non-respect des dispositions de l'entente sur l'élaboration d'un système de mesure du rendement et sur la répartition des responsabilités entre EIC et les Douanes. Le système de mesure du rendement devait porter sur les questions d'immigration dont s'occupent les Douanes. (chapitre 15, paragraphes 15.32, 15.33 et 15.45).

12.46 De plus, à deux reprises au cours des trois dernières années, le Conseil du Trésor a exprimé une opinion semblable en insistant sur la nécessité d'améliorer la coordination du programme. En 1987, le Conseil du Trésor a demandé à EIC et au Secrétariat du Conseil du Trésor de mettre sur pied un comité interministériel pour examiner collectivement la gestion des coûts liés au processus de reconnaissance du statut de réfugié, de procéder à une évaluation des niveaux de référence appropriés pour le Programme d'immigration et d'examiner d'autres méthodes de gestion des coûts. Or, on ne s'est pas conformé à cette directive.

12.47 En juin 1989, les ministres du Conseil du Trésor ont donné une directive semblable afin de mettre sur pied un comité interministériel chargé de présenter un rapport sur les questions suivantes : coordination des activités d'immigration, répartition et déploiement des ressources en vue de l'atteinte des objectifs d'immigration, questions d'actualité touchant l'immigration, et enfin, restrictions et exigences affectant les ressources du programme. Au même moment, le Conseil du Trésor a prescrit aux ministères et organismes qui collaborent avec EIC de lui fournir les renseignements pertinents. Lors de notre vérification, aucune mesure n'avait été prise à cette égard.

12.48 EIC devrait :

- **négocier avec SBSC une entente interministérielle;**
- **réviser les ententes interministérielles en vigueur pour veiller à ce que soient clairement définis les mandats et diverses responsabilités de chaque ministère et organisme engagés dans l'exécution du Programme d'immigration;**
- **renforcer son rôle de leadership et de coordination en établissant une infrastructure pour coordonner les plans, gérer le programme, examiner le rendement et résoudre les problèmes qui se posent.**

***Commentaires de la direction** : EIC a entrepris, en étroite collaboration avec SBSC, un examen des politiques d'admissibilité relatives à l'état de santé dans le cadre du Programme d'immigration. Muni des résultats de l'examen, EIC sera mieux placé pour déterminer si une entente officielle avec SBSC est nécessaire et ce qu'elle devrait prévoir.*

L'entente conclue avec Douanes et Accise est présentement à l'étude. L'entente avec le SCRS sera abordée au cours d'un examen du système de contrôle des risques liés à la sécurité et aux antécédents criminels. Les points qui restent à régler dans l'entente avec le MAE seront traités sous peu.

EIC assure la coordination des activités du programme par le truchement de divers mécanismes - officiels ou non - choisis en fonction du rôle du ministère ou de l'organisme concerné par le programme. Parmi les mécanismes utilisés, il y a les réunions annuelles avec les ministères et organismes en cause, l'étude de questions particulières qu'effectuent des groupes d'experts et, enfin, les réunions convoquées pour examiner le rendement et régler les problèmes. Outre ces mécanismes et la mise en place d'une structure interministérielle, nous examinerons les types de liens qui existent entre EIC et les autres ministères et organismes, et si besoin est, nous les réorganiserons dans un cadre plus structuré.

La gestion des niveaux d'immigration

12.49 La *Loi sur l'immigration* exige que le ministre dépose tous les ans devant le Parlement un rapport précisant le nombre d'immigrants que le gouvernement juge opportun d'admettre au cours d'une période donnée. En outre, le rapport doit exposer la façon dont on a tenu compte de considérations démographiques. Pour déterminer ce nombre, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration consulte les provinces et invite plus de 800 organismes nationaux et régionaux à présenter leurs points de vue. Dans *le Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration déposé au*

Parlement, le niveau, exprimé par une fourchette et non pas par un nombre précis, est présenté suivant les catégories d'immigrants, comme la catégorie de la famille et les immigrants indépendants.

12.50 Lorsque la *Loi sur l'immigration* a été déposée au Parlement en 1976, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a indiqué que les niveaux se voulaient un mécanisme de contrôle du nombre d'immigrants. Auparavant, le nombre d'immigrants admis était déterminé en fonction du nombre de personnes qui se qualifiaient. Les consultations sur les niveaux visaient également à déterminer les besoins du Canada et sa capacité d'accueillir des immigrants. De plus, les niveaux étaient destinés à faciliter l'attribution des ressources suivant les différentes composantes du Programme d'immigration. C'est pourquoi les niveaux d'immigration établis par le gouvernement et communiqués au Parlement sont d'une importance vitale pour la gestion du programme.

12.51 Selon une entente interministérielle, EIC confie au MAE une partie des objectifs relatifs au niveau d'immigration global. En 1989, le MAE s'est engagé à sélectionner à l'étranger 135 000 nouveaux résidents permanents, ce qui représente un pourcentage se situant entre 84 et 90 p. 100 du niveau d'immigration global (la fourchette de planification prévue était de 150 000 à 160 000).

12.52 Nous nous attendions à ce que le nombre d'immigrants à qui l'on octroie le droit d'établissement ne dépasse pas de façon sensible la fourchette annoncée, compte tenu que ces niveaux s'appuient sur des considérations démographiques et sur d'autres raisons, qu'ils représentent un consensus atteint par suite de vastes consultations et qu'ils ont été approuvés par le gouvernement du Canada.

Les niveaux d'immigration prévus ont été largement dépassés au cours des trois dernières années

12.53 Nous avons remarqué que le Canada avait, au cours des trois dernières années, accueilli 27 000 à 31 500 immigrants de plus (ou 18 à 22 p. 100 de plus) que l'échelon supérieur du niveau annoncé, comme l'indique la pièce 12.2. De ce nombre, 51 p. 100 à 67 p. 100 étaient des immigrants indépendants. Ce dépassement du niveau était attribuable, en majeure partie, à une augmentation du nombre des personnes à charge. Toutefois, le nombre de personnes de la catégorie de la famille qui ont été admises correspondait étroitement au niveau prévu, notamment au cours des deux dernières années.

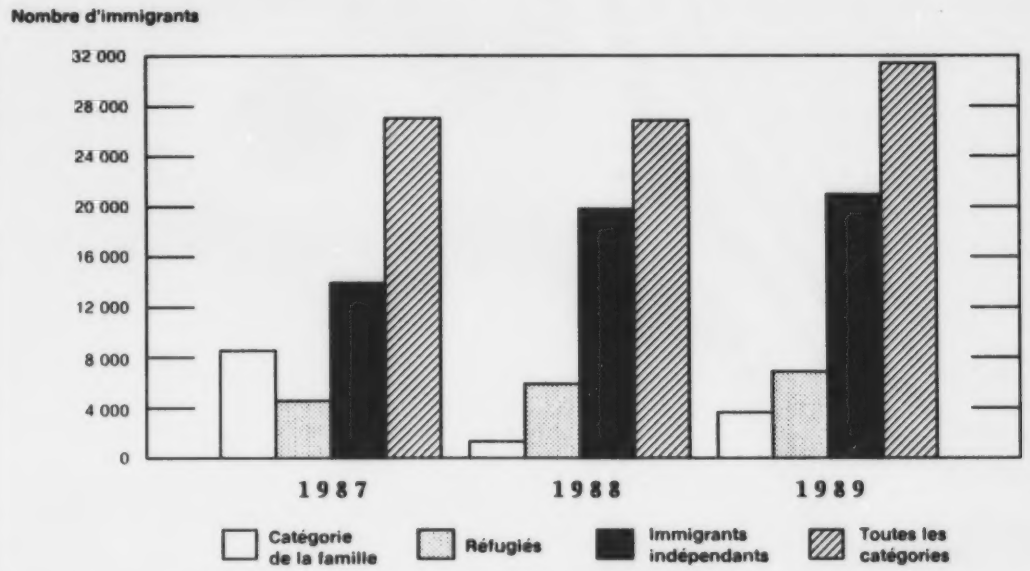
Les niveaux d'immigration se voulaient un mécanisme de contrôle du nombre d'immigrants. Ils ont été largement dépassés au cours des trois dernières années.

12.54 Comme il est indiqué au chapitre 13, les niveaux globaux ont été dépassés surtout en raison du traitement à l'étranger d'un trop grand nombre de demandes d'immigration (paragraphe 13.28). Nous signalons dans ce chapitre différents facteurs qui ont entraîné le dépassement des niveaux et soulignons la nécessité d'appliquer des procédés de gestion plus efficaces au MAE (paragraphes 13.30 à 13.35). Toutefois, EIC est responsable de la gestion des niveaux d'immigration et devrait en contrôler le respect.

12.55 De fait, cette situation peut s'expliquer en partie par l'ambiguïté du but des niveaux d'immigration. En effet, EIC les définit par ce qu'ils ne sont pas plutôt que par ce qu'ils sont, «pas une cible, ni un quota, ni un plafond, mais une fourchette de planification». L'expression «fourchette de planification» n'a pas été définie

Pièce 12.2

NOMBRE D'IMMIGRANTS EN SUS DU NIVEAU PRÉVU



SOURCE : *Emploi et Immigration Canada*

de façon explicite au plan des opérations. EIC n'a pas exprimé officiellement au MAE ses attentes concernant le nombre d'immigrants à sélectionner à l'étranger et ne lui a pas indiqué non plus s'il est acceptable de dépasser les objectifs qui lui ont été fixés à cet égard.

12.56 L'admission d'un nombre beaucoup plus élevé que prévu d'immigrants influe sur les services d'établissement. Les provinces, les municipalités, les commissions scolaires et les organismes bénévoles signalent régulièrement des problèmes liés à une demande accrue en services d'établissement comme les services de santé, le logement, les écoles, les cours de langue et la formation professionnelle.

12.57 Nous nous rendons compte qu'il est difficile et complexe d'établir des niveaux qui tiennent compte de facteurs économiques, sociaux, humanitaires, du marché du travail ainsi que des catégories d'immigrants. Néanmoins, nous croyons que cet exercice constitue un élément clé de la gestion du programme. EIC travaille maintenant à la préparation d'un plan à moyen terme (1991-1995) pour déterminer le nombre d'immigrants que le Canada devrait accueillir. C'est pourquoi il est important que l'objet des niveaux soit clarifié. Nous reconnaissons que préciser ce but pourrait créer des difficultés pour la direction. Il se peut que l'ont ait à faire des choix difficiles si le plafond est atteint avant la fin de l'exercice. Mais nous croyons que ces choix doivent être faits. Si, au cours d'une année, les niveaux doivent être dépassés, le gouvernement devrait approuver ce dépassement, ou en déléguer l'autorisation au ministre et en rendre compte au Parlement.

12.58 Les niveaux d'immigration approuvés par le Cabinet sont d'une grande importance pour la gestion du programme et influent sur l'attribution des ressources. Aussi, nous réaffirmons la nécessité de clarifier le concept de niveau d'immigration et d'en expliquer le but. Cette définition constituerait une base pour assurer le respect de l'objet de la Loi ainsi

que la reddition des comptes à l'égard du rendement du programme.

12.59 EIC devrait :

- **clarifier l'objet du niveau d'immigration annuel annoncé dans le rapport déposé au Parlement;**

- **donner au MAE des directives précises sur le niveau qui lui est fixé et approuver tout écart important par rapport à ce niveau.**

***Commentaire de la direction** : EIC reconnaît qu'il y a ambiguïté en ce qui concerne les niveaux d'immigration annuels. Le ministère tentera de résoudre ce problème dans le plan quinquennal. Un éventail de mesures peuvent être envisagées pour que les niveaux réels d'immigration soient conformes aux niveaux annoncés. À cet effet, des directives précises sont actuellement données aux missions à l'étranger. Le ministère envisage actuellement des améliorations dans ce domaine ainsi que d'autres mesures.*

La formation du personnel affecté aux activités d'immigration

12.60 La nature quasi judiciaire du Programme d'immigration et les pouvoirs discrétionnaires qu'exercent les agents et les gestionnaires affectés à l'immigration sont chose reconnue. Comme le processus décisionnel repose en grande partie sur le jugement du personnel d'immigration, il importe d'assurer la cohérence de ses décisions. Une formation opérationnelle peut aider ces employés à assurer cette cohérence, mais elle ne peut la garantir. Cette formation est également essentielle pour leur transmettre les connaissances uniques et très spécialisées nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités.

12.61 Au cours de notre examen, nous nous sommes penchés sur les activités de formation opérationnelle en immigration menées dans tous les ministères et organismes concernés, sauf le SCRS. Nous nous attendions à trouver des programmes de formation qui répondent aux exigences particulières du Programme d'immigration, une formation systématique et appropriée des nouveaux employés ainsi que des responsabilités de formation clairement établies.

Il n'existe aucune garantie que tous les employés chargés de responsabilités en immigration possèdent les connaissances et les compétences nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions.

Certains employés affectés à l'immigration n'ont pas une formation adéquate

12.62 Nous avons constaté qu'il y a des programmes et des cours de formation opérationnelle en matière d'immigration à l'intention des employés affectés aux activités de sélection, de contrôle, d'exécution et de traitement des revendications du statut de réfugié et que d'importantes ressources y ont été affectées. Toutefois, dans la plupart des ministères et organismes, on n'effectue aucune évaluation ni validation officielles des activités de formation et on fait rarement rapport à ce sujet. Par conséquent, la direction ne peut déterminer si cette formation répond efficacement aux exigences du Programme d'immigration. Nous avons également remarqué que la formation donnée aux nouveaux employés affectés à l'immigration variait selon les ministères et les organismes et selon les groupes d'employés d'un même intervenant, tant sur le plan du nombre d'employés formés que de la qualité de la formation dispensée.

12.63 Ainsi, on ne peut garantir que tous les employés affectés à l'immigration possèdent les connaissances et les compétences requises pour s'acquitter de leurs responsabilités.

12.64 Au MAE, tous les nouveaux agents du Service extérieur qui doivent exercer des fonctions liées à l'immigration reçoivent systématiquement une formation de base en immigration avant d'être affectés à l'étranger en tant qu'agents des visas. De plus, le MAE offre des cours de formation à d'autres employés qui oeuvrent dans le domaine. Nous avons observé qu'en mars 1990, 35 des 104 agents de programme recrutés sur place dans les missions à l'étranger n'avaient pas reçu le cours que le MAE avait élaboré à leur intention ou quelque autre formation opérationnelle structurée. Le MAE nous a avisés qu'à cette date, tous les agents de programme recrutés sur place et dotés de pouvoirs de signer, à l'exception de quatre, avaient suivi le cours. SBSC offre aux médecins canadiens affectés à l'étranger une formation initiale dès leur affectation, mais celle-ci ne peut être évaluée puisqu'elle n'est pas documentée.

12.65 Comme il est indiqué au chapitre 15, nous avons constaté que la formation locale donnée à la plupart des agents des douanes est limitée et ne correspond à aucune norme de base (paragraphes 15.31 à 15.35).

12.66 La GRC offre un cours spécialisé en immigration à l'intention du personnel oeuvrant dans ce domaine. Ce cours s'adresse aux employés ayant acquis une expérience pratique de six mois à deux ans au sein du Programme passeport et immigration. Nous avons constaté que 25 p. 100 des agents admissibles à ce cours ne l'avaient pas suivi en raison, selon la GRC, de restrictions budgétaires. Cependant, les nouveaux agents de la GRC affectés à ce programme travaillent habituellement avec des agents d'expérience.

12.67 Au cours des trois dernières années, EIC a certes apporté d'importantes améliorations à la formation opérationnelle, mais nous avons remarqué des faiblesses dans ces activités. La formation qu'offre EIC varie d'un groupe d'employés à l'autre, et il en est de même pour les Centres d'immigration Canada. Par exemple, on n'offre habituellement pas de formation centralisée en matière d'immigration aux employés nommés pour une période déterminée, même si la plupart d'entre eux assument les mêmes fonctions que les employés permanents et qu'ils constituent, dans certains cas, une proportion élevée du personnel affecté à l'immigration. Par exemple, ils représentent 33 p. 100 des 87 agents examinateurs affectés à certains points d'entrée des trois principales régions. Comme il est indiqué au chapitre 14, la formation que donne EIC aux agents chargés de présenter les cas n'est pas appropriée (paragraphe 14.68). Nous avons également remarqué qu'EIC n'offre aucune autre formation structurée aux employés qui ne peuvent suivre les cours de la formation centralisée en immigration. Leur formation repose sur l'initiative du personnel local et diffère de la formation centralisée.

12.68 Comme il est indiqué au chapitre 14, la formation donnée au personnel de la CISR et aux arbitres a été jugée satisfaisante.

Les responsabilités en matière de formation ne sont pas clairement établies.

Les responsabilités en matière de formation ne sont pas précises

12.69 EIC est responsable globalement du Programme d'immigration, programme décentralisé dont la réalisation est partagée entre plusieurs ministères et organismes. Il faut donc que les responsabilités respectives soient clairement établies. De toutes les ententes interministérielles qu'EIC a conclues, seulement celle qui a été signée avec les Douanes traite de la formation. En vertu de cette entente, EIC est chargé de concevoir et de donner les cours de formation en immigration destinés aux agents des douanes.

12.70 EIC devrait :

- **déterminer dans les ententes interministérielles, ses responsabilités et celles de chacun des ministères et organismes participant au Programme**

d'immigration, en ce qui a trait à la formation opérationnelle du personnel affecté à l'immigration;

- **établir des mécanismes de suivi, à l'interne et avec les autres ministères et organismes, pour faire en sorte que tout le personnel affecté à l'immigration ait la formation requise et que les activités de formation soient évaluées.**

***Commentaires de la direction** : Les rôles et responsabilités concernant la formation des agents des douanes affectés à l'immigration sont définis dans un protocole d'entente conclu entre EIC et les Douanes. EIC a toujours participé à la formation des agents du service extérieur du MAE depuis la consolidation de ce service en 1981. Les dispositions prises avec les autres ministères revêtent un caractère plus officieux et seront revues en vue de déterminer si les rôles et responsabilités à ce chapitre pourraient être mieux précisés et intégrés dans un cadre plus officiel.*

À l'automne 1989, l'Immigration a créé un centre national de formation pour que le personnel d'immigration d'EIC puisse bénéficier d'une formation opérationnelle qui soit centralisée et uniforme. Parallèlement, de nouvelles stratégies et politiques nationales en matière de formation sont en voie d'élaboration. En outre, on est à mettre au point un système national de recensement des besoins à cet égard. Ce système permettra de surveiller les activités de formation d'EIC en immigration. Les mécanismes internes d'évaluation sont actuellement examinés et élargis. Les responsabilités en matière de surveillance et d'évaluation seront revues avec les autres ministères.

Le recouvrement des coûts en immigration

12.71 Le Programme d'immigration du Canada se caractérise par un faible recouvrement des coûts des services. Nous reconnaissons que de nombreuses activités d'immigration, liées à des considérations humanitaires ainsi qu'à un processus judiciaire et d'exécution de la Loi, ne se prêtent pas au recouvrement des coûts. Toutefois, le recouvrement des coûts de nombreux autres services est possible et souhaitable. En 1986, on a commencé à imposer des frais pour les demandes de résidence permanente, les prorogations de visas de visiteur et de permis de travail et la vérification de fiches relatives au droit d'établissement. En 1989-1990, le recouvrement des coûts de services d'immigration a généré environ 30 millions de dollars, ce qui correspond à une faible proportion des coûts de la prestation de ces services.

12.72 La politique du gouvernement sur les frais imposés aux utilisateurs repose sur le principe que ces frais favorisent l'équité en exigeant que les personnes qui se prévalent de services gouvernementaux en acquittent le coût plutôt que les contribuables en général. Ainsi, le financement de ces services est assuré par ceux qui en bénéficient.

12.73 Comme ce principe s'applique à bon nombre de services d'immigration, il importe qu'EIC connaisse le coût de la prestation de certains services d'immigration et se dote d'une politique d'ensemble en matière de recouvrement des coûts. Il faut déterminer les services dont les coûts peuvent être recouvrés et fixer les frais exigibles de façon à ce que les utilisateurs des services d'immigration paient leur juste part des coûts compte tenu des objectifs du programme.

On recouvre une plus grande partie du coût des services d'immigration

12.74 EIC, de concert avec le MAE, s'est employé, au cours des deux dernières années, à améliorer le programme de recouvrement des coûts des services de l'immigration. On a mené une étude spéciale pour examiner les coûts unitaires des services qui étaient déjà recouvrés et pour établir les coûts unitaires des autres services. Cette étude a confirmé que les coûts étaient beaucoup plus élevés que les frais exigés.

12.75 Par suite de cette étude, EIC a élaboré une stratégie en trois étapes en vue

d'apporter des modifications à son programme de recouvrement des coûts des services d'immigration. Cette stratégie révisée prévoyait la majoration immédiate de certains des frais exigibles et l'augmentation graduelle du nombre de services pour lesquels des frais sont exigés. Au 1er avril 1990, les frais exigés pour les demandes de résidence permanente ont été portés de 125 à 250 dollars pour toutes les catégories d'immigrants, sauf celle des gens d'affaires immigrants, pour lesquels ces frais sont passés de 125 à 500 dollars. Quant aux frais pour les demandes de permis de travail, ils ont été portés de 50 à 75 dollars. On prévoit que ces changements permettront d'augmenter les recettes, qui sont estimées être de l'ordre de 52 millions pour 1990-1991.

12.76 Toutefois, EIC n'a pas déterminé la part des coûts qui doit être recouvrée auprès des utilisateurs. Comme l'indique la pièce 12.3, les frais révisés, imposés pour certains services d'immigration, sont encore considérablement inférieurs aux coûts de ces services. De plus, les coûts liés à la participation directe de la GRC, du SCRS, de SBSC et des Douanes ne sont pas compris dans ces chiffres.

12.77 EIC considère que les frais exigés pour les services d'immigration ne doivent pas nuire à la participation au programme ni à l'atteinte de ses objectifs, et que la capacité de payer du client est le facteur primordial dont il faut tenir compte pour établir les frais exigibles. Toutefois, nous avons constaté qu'EIC n'a pas procédé à une évaluation systématique de la capacité de payer des immigrants ou des visiteurs avant de modifier les frais exigibles en avril 1990. Ainsi, étant donné la nature du Programme d'immigration des gens d'affaires, nous considérons, par exemple, que les gens d'affaires immigrants, comme les entrepreneurs et les investisseurs, sont en mesure de payer des frais beaucoup plus élevés que ceux qui sont actuellement exigés.

12.78 Nous avons également remarqué que d'autres pays imposent des frais plus élevés pour des services semblables. Par exemple, des frais exigibles pour immigrer au Canada sont imposés à l'égard de chaque demande, quel que soit le nombre de personnes visées par la demande. Par contre, les autorités américaines imposent des frais pour chaque personne visée par une demande. Ainsi, une famille composée de quatre personnes, qui désire immigrer aux États-Unis, payerait des frais de 720 dollars pour les quatre visas nécessaires. Au Canada, la même famille payerait des frais de 250 dollars.

Des frais pourraient être imposés pour un plus grand nombre de services d'immigration

12.79 Dans la stratégie de 1989, EIC et le MAE ont déterminé 13 services d'immigration supplémentaires qui avaient fait l'objet d'une étude d'établissement des coûts et pour lesquels des frais pourraient être imposés aux utilisateurs. Par exemple, le Canada est l'un des rares pays qui n'imposent pas de frais pour les permis de séjour d'étudiant et les visas de visiteur. Selon les estimations d'EIC, ces services pourraient générer des recettes annuelles de l'ordre de 20 millions de dollars. Lors de notre vérification, EIC et le MAE procédaient à des analyses détaillées de chacun de ces services et menaient des consultations avec les tierces parties intéressées.

Une plus grande proportion des coûts des services d'immigration peut être recouvrée.

12.80 EIC et le MAE ont déterminé d'autres services pour lesquels des frais pourraient être imposés, mais il faut d'abord effectuer des études d'établissement des coûts et évaluer les recettes éventuelles.

12.81 Au moment où nous avons effectué notre vérification, EIC et le MAE négociaient avec le Conseil du Trésor pour obtenir une part des recettes additionnelles générées par les frais exigibles. Ces fonds seraient utilisés pour financer des projets destinés à accroître la productivité et à améliorer la qualité des

Pièce 12.3

FRAIS EXIGIBLES ET COÛTS DES SERVICES D'IMMIGRATION RECOUVRABLES

	FRAIS ACTUELS $	COÛT UNITAIRE ESTIMATIF $
Demande de residence permanente : (par famille)		
Catégorie des gens d'affaires	500	1 525
Toutes les autres categories	250*	800-1 160
Permis de travail et prorogation	75-150	160-560
Prorogation de visas de visiteur	50	55
Vérification de l'octroi du droit d'établissement	25-50	35-170

* *Sans frais à l'égard des demandes présentées par les réfugiés et les personnes des catégories désignées*

***SOURCE** : Emploi et Immigration Canada*

services. Comme les recettes éventuelles seraient de l'ordre de 1,5 million de dollars par mois, il importe de conclure cette négociation le plus rapidement possible.

12.82 EIC devrait poursuivre ses efforts de recouvrement des coûts, notamment :

- **déterminer précisément sur quelle base les frais devraient être établis;**
- **examiner périodiquement les coûts de la prestation des services d'immigration ainsi que les frais connexes.**

***Commentaires de la direction** : EIC réexaminera la base d'établissement des frais pour clarifier leur application.*

EIC effectuera un examen suivi des coûts des services d'immigration et des frais correspondants à l'aide d'une analyse des coûts qui avait été effectuée par le Groupe des conseillers gouvernementaux (anciennement le Bureau des conseillers en gestion).

Évaluation du programme

D'importantes composantes du programme n'ont pas été évaluées

12.83 Le Bureau du contrôleur général a établi une politique visant à évaluer l'efficacité des programmes gouvernementaux. Conformément à cette politique, les ministères doivent évaluer tous leurs programmes dans un certain délai.

12.84 Nous avons constaté d'importantes lacunes dans l'évaluation des politiques et des programmes d'immigration.

12.85 En 1983, EIC a produit trois bonnes études préparatoires à l'évaluation des composantes du Programme d'immigration, qui portaient sur une large gamme de questions. Toutefois, comme aucune ressource n'a été affectée exclusivement à l'évaluation des politiques de l'immigration et des composantes du programme, ces études ont donné lieu à un nombre limité d'évaluations. Certaines études effectuées aux fins de l'élaboration des politiques couvraient partiellement la mesure de

l'efficacité, mais elles n'ont pas compensé l'absence d'évaluation de programme.

12.86 Nous avons remarqué que certaines composantes clés du programme comme le volet des travailleurs sélectionnés, la catégorie de la famille et les catégories désignées n'ont jamais fait l'objet d'évaluations de programme officielles. On ne sait pas encore, par exemple, si les critères s'appliquant à ces catégories d'immigrants sont appropriés. EIC a toutefois apporté d'importants changements à ces composantes au cours des dernières années.

12.87 D'autres ministères et organismes participent à l'élaboration de politiques sur la santé et la sécurité, mais c'est EIC qui rend une décision définitive sur chaque cas d'immigrant. Nous avons constaté que les ministères et les organismes ne savent pas précisément à qui il incombe d'évaluer l'efficacité de ces politiques. Il n'existe actuellement aucune donnée au sujet de leur efficacité. Au chapitre 15, nous soulignons l'importance d'évaluer l'efficacité des activités liées à la sécurité.

12.88 EIC devrait :

- **clarifier, en collaboration avec les ministères et organismes, les responsabilités respectives touchant l'évaluation des politiques d'immigration et des composantes du programme;**

- **évaluer les politiques et les composantes du programme dont il a la responsabilité principale;**

- **coordonner ses évaluations avec celles des autres ministères et organismes concernés lorsque les responsabilités sont partagées.**

***Commentaires de la direction** : EIC est le principal responsable de l'évaluation des politiques et des composantes du Programme d'immigration. Il a conclu avec le MAE une entente officielle dans laquelle il est précisé qu'EIC a la responsabilité de toutes les activités d'évaluation portant sur l'atteinte des objectifs du programme et la conformité aux critères. EIC a également charge de concevoir et de mettre en oeuvre l'évaluation du Programme d'immigration et des sondages d'opinion publique sur ses effets. EIC élaborera des ententes similaires avec les autres ministères et organismes afin de codifier les dispositions actuelles sur l'évaluation des politiques d'immigration et des composantes du programme.*

EIC évaluera les politiques en matière d'immigration et les composantes du programme dont il a la responsabilité principale.

Bien qu'il ait déjà assuré une certaine coordination, EIC élargira ce rôle en se mettant en rapport avec les autres ministères et organismes qui partagent avec lui des responsabilités en matière d'évaluation.

L'information communiquée au Parlement

L'information communiquée au Parlement est incomplète et fragmentée

12.89 Six des sept ministères et organismes qui participent à l'exécution du Programme d'immigration présentent au Parlement leur propre Budget des dépenses (Partie III). Toutefois, le SCRS n'est pas tenu de présenter un tel document. Nous avons examiné le Budget des dépenses (Partie III) de ces ministères et organismes pour déterminer si, dans l'ensemble, ils fournissent des données complètes, pertinentes et compréhensibles sur le Programme d'immigration et ses activités, et si l'on y rendait bien compte du rendement du programme.

12.90 Nous avons constaté que les renseignements contenus dans ces documents présentaient un tableau incomplet du Programme d'immigration. Ils n'étaient pas structurés de façon significative et il n'y avait aucun lien précis entre les ressources, les activités et les résultats.

12.91 Les renseignements sur les coûts liés aux services d'immigration sont incomplets.

Par exemple, les coûts des services d'immigration indiqués dans les Budgets des dépenses (Partie III) pour 1988-1989 s'élevaient à 230 millions de dollars. Or, nous estimons que les coûts réels du Programme d'immigration étaient supérieurs à ce montant d'au moins 100 millions de dollars. Cet écart est dû au fait que les coûts des services d'immigration qu'offrent les Douanes et la GRC ne sont pas indiqués dans le Budget des dépenses (Partie III) de ces organismes et que les coûts des services d'immigration qu'offre le MAE ne sont que partiellement ventilés. Seuls EIC, SBSC et la CISR fournissent des renseignements assez complets sur leurs coûts.

12.92 La section du Budget des dépenses d'EIC (Partie III) portant sur l'immigration est difficile à comprendre, car elle n'est pas structurée suivant les activités en matière d'immigration, comme la sélection, le contrôle, l'exécution de la Loi et l'établissement. Elle présente plutôt un éventail d'activités et de fonctions de gestion.

12.93 De plus, les ressources et les résultats ne sont pas liés aux activités du Programme d'immigration. Par exemple, les ressources requises pour la sélection des immigrants ou l'exécution de la Loi ne sont pas présentées séparément, mais sont regroupées avec d'autres activités sous la rubrique «Opérations du Programme». De plus, l'atteinte des niveaux d'immigration annoncés, globalement ou suivant les composantes, est attribuée à la sous-activité Élaboration des politiques, qui ne fait que déterminer les niveaux. Les activités requises pour atteindre les niveaux sont exécutées par d'autres directions générales d'EIC et par le ministère des Affaires extérieures.

12.94 Le Budget des dépenses (Partie III) ne présente pas de normes permettant d'évaluer le rendement de certaines opérations, comme le traitement des demandes de visa d'immigrant à l'étranger ou les demandes de parrainage présentées au Canada. Par conséquent, il est difficile de déterminer si les opérations du ministère sont efficientes et si les ressources affectées aux activités du programme correspondent aux résultats escomptés. Les Budgets des dépenses (Partie III) mettent l'accent sur la quantité de travail accompli plutôt que sur l'efficience et l'efficacité de ce travail.

L'information communiquée au Parlement sur le Programme d'immigration est incomplète et fragmentée.

12.95 À notre avis, les renseignements présentés dans chaque Budget des dépenses (Partie III) ne sont pas conformes à la politique du gouvernement en matière de communication de l'information. Conformément à cette politique, le Budget des dépenses (Partie III) doit «contenir suffisamment de renseignements pour permettre aux députés de comprendre et d'évaluer la performance escomptée et réelle d'un programme sur le plan des résultats et des ressources afférentes». Les lacunes susmentionnées correspondent étroitement à celles qui ont été mentionnées dans notre chapitre sur l'information destinée au Parlement dans notre Rapport annuel de 1988.

12.96 En général, nous sommes d'avis que l'on pourrait présenter une meilleure synthèse de l'information sur l'ensemble du Programme d'immigration dans la Partie III que publie EIC. Par exemple, EIC pourrait fournir une liste des diverses activités qui composent le Programme d'immigration. De même, sa Partie III pourrait renfermer des renvois à d'autres Parties III ainsi qu'à d'autres documents du domaine public que les députés pourraient utiliser pour obtenir un tableau complet du Programme d'immigration canadien. Un exemple de pas dans la bonne direction, c'est l'initiative de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) qui, dans sa Partie III, a brossé un tableau financier de l'aide publique au développement en incluant les dépenses prévues pour tout le secteur, y compris les activités ne relevant pas de son domaine de compétence.

12.97 Dans son Budget des dépenses (Partie III), EIC devrait, de concert avec le Bureau du contrôleur général :

- **structurer l'information sur le Programme d'immigration suivant les principales activités et relier celles-ci aux ressources, aux résultats et au rendement.**

- **présenter les renseignements sectoriels sur l'ensemble du Programme d'immigration et faire, au besoin, des renvois au Budget des dépenses (Partie III) des autres ministères.**

***Commentaires de la direction** : Le Programme d'immigration a une nouvelle structure qui permettra au Parlement d'évaluer de façon plus réaliste son efficience et son efficacité. Cette nouvelle structure paraîtra dans la Partie III d'EIC pour 1991-1992, puisque le cadre du plan opérationnel devrait être approuvé avant que l'élaboration du plan opérationnel pluriannuel 1991-1994 soit terminée. Cette nouvelle structure fera le lien entre les ressources, les résultats, le rendement et les principales activités.*

La responsabilité de la coordination entre les ministères et de la présentation de l'information globale relève du Bureau du contrôleur général. Le ministère discutera avec le BCG de la suggestion du vérificateur général qui voudrait que l'information présentée soit sectorielle.

13

Immigration

L'exécution du Programme d'immigration à l'étranger

Immigration

L'exécution du Programme d'immigration à l'étranger

Points saillants

13.1 Le ministère des Affaires extérieures (MAE) traite les demandes de visa d'immigrant et de visa de visiteur à l'étranger. Emploi et Immigration Canada (EIC), après consultation avec le MAE, détermine le nombre total d'immigrants à sélectionner à l'étranger. En 1989, le MAE a délivré 187 000 visas d'immigrant et 599 000 visas de visiteur (paragraphes 13.8 à 13.11).

13.2 Bien que le personnel et les agents des visas du MAE s'efforcent d'assurer avec dévouement des services d'immigration aux immigrants et visiteurs éventuels, l'efficience et l'efficacité opérationnelle du système de prestation des services à l'étranger doivent être améliorées sous quatre aspects.

13.3 **Dépassement des cibles.** Les missions à l'étranger traitent un nombre de demandes de visa d'immigrant sensiblement plus élevé que requis pour atteindre la cible prévue. Pour la troisième année consécutive, il y a eu un dépassement marqué du niveau global d'immigration annoncé au Parlement. En conséquence, on remet en question le vaste processus de consultation qui est mis en oeuvre au Canada pour établir ce niveau d'immigration (13.26 à 13.36).

13.4 **Service au requérant.** Le délai requis pour arriver à une décision d'octroyer ou de refuser un visa d'immigrant varie sensiblement d'une année à l'autre et d'une mission à l'autre. Cela soulève la question de l'uniformité des services fournis aux requérants (13.37 a 13.48).

13.5 **Normes d'efficience requises pour la répartition des ressources.** Le temps consacré par le personnel de l'immigration au traitement des demandes de visa varie tellement entre missions que le ministère ne peut offrir d'assurance raisonnable sur le bien-fondé du nombre d'agents des visas en mission à l'étranger et de leur lieu d'affectation (13.37 à 13.48).

Points saillants (suite)

13.6 Possibilités d'améliorer l'utilisation des ressources dans les missions. L'efficience du système d'exécution du programme pourrait être sensiblement améliorée grâce à une automatisation accrue, une paperasserie administrative moins lourde, un plus grand recours à du personnel de programme recruté sur place, un lien plus étroit entre le niveau de risque et la décision de tenir ou non de longues entrevues avec les requérants ainsi que des formalités d'examens médicaux plus efficientes (13.59 à 13.89).

13.7 Conclusion générale. Le ministère pourrait maintenir le même niveau cible qu'en 1989 en affectant moins de ressources au traitement des demandes de visa d'immigrant. De même, on pourrait traiter un nombre plus élevé de demandes en affectant le même niveau de ressources au traitement des demandes de visa.

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	13.8
Activités clés et ressources	13.9
Le contexte des opérations est complexe	13.13
Étendue de la vérification	13.20
Observations et recommandations	13.25
Direction et contrôle exercés par l'administration centrale	13.25
La gestion par le MAE des niveaux cibles pour les immigrants requiert des améliorations (13.26)	
Aucune norme d'efficience n'a été établie pour le traitement des demandes (13.37)	
Le rôle de la Vérification interne a besoin d'être renforcé (13.49)	
Utilisation améliorée des ressources et meilleure qualité du service dans les missions	13.56
Beaucoup de missions pourraient améliorer leur efficience en automatisant davantage leurs opérations (13.59)	
On manque des occasions de réduire un excès de paperasserie et de travail de bureau (13.66)	
Il est possible de réaliser des économies sur les coûts en ayant davantage recours à des agents de programme recrutés sur place (13.72)	
Il existe un déséquilibre entre le nombre de dispenses d'entrevue et le risque de fraude (13.76)	
Les formalités d'examens médicaux sont inefficientes et les contrôles exercés par la direction sont faibles (13.82)	

Pièces

13.1 Arrivées d'immigrants en 1989 - Demandes traitées à l'étranger
13.2 Planification des cibles des missions (1989)
13.3 Écart par rapport au niveau cible approuvé pour les demandes d'immigrants présentées à l'étranger
13.4 De grands écarts dans les délais d'attente
13.5 Écarts dans le traitement des cas de visiteurs par agent de programme, par région géographique (1989)
13.6 Écarts dans les délais d'attente
13.7 Paperasserie administrative
13.8 Écarts dans le rapport entre les agents canadiens et les agents locaux de programme dans certaines missions (1989)
13.9 Taux de dispenses d'entrevue pour la catégorie de la famille (1988)

Immigration

L'exécution du Programme d'immigration à l'étranger

Introduction

13.8 Le ministère des Affaires extérieures (MAE) est chargé de l'exécution du Programme d'immigration à l'extérieur du Canada. Il rend compte au Parlement de l'efficience de ses opérations d'immigration; il rend compte également à Emploi et Immigration Canada (EIC) de l'observation de la *Loi sur l'immigration* et des politiques et règlements connexes pour tout ce qui a trait à la délivrance des visas à l'étranger, ainsi que de l'atteinte d'un nombre prédéterminé d'immigrants sélectionnés à l'étranger.

Activités clés et ressources

13.9 L'exécution du Programme d'immigration à l'étranger implique le traitement des demandes de visa d'immigrant et de visa de visiteur (étudiant étranger, travailleur temporaire et touriste). Elle comprend également des activités connexes, telles que l'exécution et le contrôle de la Loi, assuré grâce à la liaison avec les autorités étrangères, pour intercepter les personnes qui essaient de se rendre au Canada dans l'intention d'y entrer illégalement; un apport fourni à EIC concernant ses initiatives en matière de politique d'immigration et les questions de procédures connexes; l'harmonisation de la politique d'immigration déterminée par EIC avec la politique étrangère canadienne établie par le MAE.

13.10 Le traitement des demandes de visa d'immigrant comporte quatre grandes étapes : évaluation de la demande, entrevue avec le requérant s'il y a lieu, examen médical et sécuritaire, et délivrance ou refus d'un visa. Les agents du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) à l'étranger s'occupent de l'examen sécuritaire. Le traitement des demandes de visa de visiteur fait intervenir la plupart des mêmes étapes, mais de façon moins rigide.

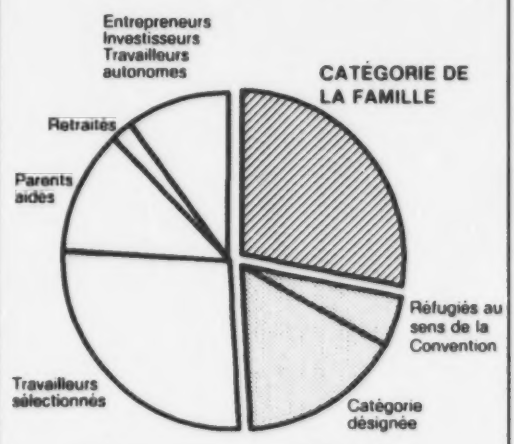
En 1989, le ministère des Affaires extérieures a offert des services complets d'immigration dans 65 missions de par le monde et a délivré 186 788 visas d'immigrant et 599 032 visas de visiteur.

13.11 En 1989, le MAE a offert des services complets d'immigration dans 65 missions partout dans le monde (ambassades, hauts-commissariats, consulats généraux et consulats du Canada); il a délivre 186 788 visas d'immigrant et 599 032 visas de visiteur. En outre, des services partiels d'immigration pour les visas de visiteur et permis de séjour d'étudiant étaient assurés dans 38 autres missions dotées d'agents consulaires. Cette année-là, le Canada a admis comme immigrants 169 959 personnes dont les demandes avaient été traitées à l'étranger, en comparaison d'un niveau cible de 135 000 (voir la pièce 13.1).

13.12 Le MAE évalue à 137 millions de dollars les coûts totaux du système d'exécution du programme à l'étranger. Son exécution a exigé des effectifs de 52 personnes à l'administration centrale et de 857 dans la section des visas des missions, dont 215 étaient des agents canadiens, 108 des agents de programme recrutés sur place, et

Pièce 13.1

ARRIVÉES D'IMMIGRANTS EN 1989 - DEMANDES TRAITÉES À L'ÉTRANGER



Les indépendants représentent 51 % du nombre total d'immigants ayant reçu le droit d'établissement en 1989 (demandes traitées à l'étranger).

134 des employés de soutien locaux. Selon les estimations du MAE, dans le cas des missions assurant des services complets d'immigration, le traitement des visas d'immigrant absorbait environ 53 p. 100 des ressources, celui des visas de visiteur 31 p. 100, et les activités de non-traitement comme l'exécution de la Loi et le contrôle, la gestion du programme et d'autres encore, constituaient le reste, soit 16 p. 100.

Le contexte des opérations est complexe

13.13 D'autres organismes interviennent. Dans le traitement des demandes de visa, le MAE collabore principalement avec trois organismes : il met en oeuvre les politiques et procédures établies par EIC, et il a affaire avec le ministère de la Santé et du Bien-être social Canada (SBSC) et avec le SCRS pour les examens de santé et de sécurité des demandeurs de visas qui s'adressent aux missions à l'étranger. Un protocole d'entente entre le MAE et chacun de ces organismes définit les responsabilités respectives.

13.14 Le phénomène des migrations prend une ampleur croissante. On estime généralement qu'il y a environ 80 millions de migrants dans le monde à l'heure actuelle, la plupart étant des personnes qui recherchent le statut de réfugié ou un meilleur sort sur le plan économique. Le Canada, de concert avec l'Australie, les États-Unis et d'autres nations qui ont un grand afflux d'immigrants, fait donc face à des pressions croissantes pour accepter davantage d'immigrants. En conséquence, beaucoup de missions canadiennes doivent assumer une charge de travail qui croît sans arrêt. Qui plus est, les catastrophes naturelles, une instabilité politique ou économique soudaine, des conflits armés ou la répression politique peuvent, sans avertissement, changer rapidement la charge de travail et les besoins en ressources des sections des visas dans les missions.

13.15 Le profil des cas d'immigration varie d'une mission à l'autre. New Delhi, par exemple, traite principalement des cas de la catégorie de la famille; Rome s'occupe surtout de réfugiés. Hong-Kong traite une forte proportion de demandes émanant de travailleurs sélectionnés et d'entrepreneurs, tandis que Varsovie traite principalement des demandes de visa de visiteur.

13.16 Les étapes du traitement sont semblables, que la mission soit située en Asie, en Amérique du Sud ou en Europe. Toutefois, les pressions varient. Beaucoup de missions connaissent une lourde charge de travail; certaines font face à de nombreux cas de faux documents; d'autres doivent s'occuper de nombreuses «représentations», présentées par les répondants d'immigrants au Canada, par des avocats et conseillers, des députés, et des hauts fonctionnaires de pays hôtes, qui demandent tous des renseignements sur les dossiers de cas particuliers. Par ailleurs, certaines missions ont moins de cas à traiter et

subissent moins de pression dans le travail quotidien.

13.17 Le nombre, l'importance et le lieu des missions influent sur l'efficience de l'exécution. Les décisions d'ouvrir ou de fermer une mission ou de changer le nombre de missions qui assurent des services complets d'immigration sont souvent d'ordre politique, et le coût ou la commodité pour les clients n'en sont pas les seuls facteurs. Pour l'obtention de leurs ressources, les opérations d'immigration du MAE entrent en concurrence avec d'autres priorités ministérielles, comme la politique étrangère canadienne et les relations commerciales internationales. Les missions sont habituellement situées dans les capitales de pays hôtes, qui ne sont pas toujours à proximité des sources importantes d'immigrants et de visiteurs éventuels. Les missions où le nombre des demandes est moindre ne bénéficient pas d'économies d'échelle dans la même mesure que les missions à fort volume de travail.

13.18 Le système de sélection est de plus en plus complexe. De nombreux changements ont été apportés au système de sélection au cours des 20 dernières années : les immigrants doivent maintenant faire demande à l'extérieur du Canada; de nouvelles catégories d'immigrants, telles les investisseurs et les retraités, ont été créées; on a imposé le visa de visiteur à l'égard de nombreux pays, et introduit de nouvelles procédures de sélection pour des groupes précis comme les domestiques étrangers.

13.19 Les questions des droits de la personne influent sur le système de sélection. À la suite de l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982, la manière de procéder pour la sélection à l'étranger obéit maintenant à une autre tendance : au lieu d'être fondée sur l'évaluation que l'agent des visas fait de la capacité d'adaptation de l'immigrant au Canada, on s'oriente vers une approche plus légaliste dans l'application des critères de sélection précis énoncés dans la *Loi et le Règlement sur l'immigration*. De nombreux refus opposés par des agents des visas font l'objet d'un appel devant la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), devant la Cour fédérale et d'autres organismes qui s'occupent des questions de droits de la personne. En conséquence, on est de plus en plus conscient au MAE que le personnel de l'immigration doit être tenu bien informé des changements qui surviennent dans la *Loi et le Règlement sur l'immigration* au Canada, et que les décisions prises par les agents des visas dans les missions à l'étranger doivent être minutieusement documentées et justifiées. Cela influe sur l'efficience du traitement des demandes.

Étendue de la vérification

13.20 Notre vérification portait essentiellement sur la manière dont le MAE gère l'efficience et l'efficacité opérationnelle du système d'exécution du programme à l'étranger, tant du point de vue de l'administration centrale que de celui des missions. Cela comprend l'examen des possibilités d'améliorer l'utilisation des ressources sans sacrifier la qualité du service, ou d'améliorer la qualité du service sans accroître sensiblement les coûts, tout en assurant le respect de la *Loi et du Règlement sur l'immigration*.

Notre vérification portait essentiellement sur la manière dont le ministère des Affaires extérieures gère l'efficience et l'efficacité opérationnelle du système d'exécution du programme à l'étranger, à l'administration centrale et dans les missions.

13.21 Premièrement, nous avons examiné les procédés de gestion qu'applique

l'administration centrale pour planifier, contrôler et surveiller les opérations à l'étranger, ce qui comprend la justification, la répartition et l'emploi des ressources, ainsi que le contrôle de la conformité avec la Loi. Deuxièmement nous avons passé en revue les activités d'immigration de certaines missions à l'étranger, y compris l'examen médical effectué par les médecins agréés du ministère, afin de déterminer les possibilités de réduire les coûts et/ou d'améliorer le service pour l'ensemble du système.

13.22 Nous avons examiné les vérifications internes portant sur la gestion des activités d'immigration par l'administration centrale et dans les missions, particulièrement dans le domaine du traitement des demandes de visa et de la conformité avec la *Loi et le Règlement sur l'immigration*. Nous ne pouvions nous fier à une seule étude menée par la Direction de l'évaluation des programmes du ministère, parce que cette dernière ne s'était pas penchée sur l'efficacité opérationnelle des activités d'immigration ces dernières années.

13.23 Nous avons revu également les mesures prises par le MAE en réponse aux recommandations du Rapport de 1986 du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration qui portait sur l'exécution du Programme d'immigration à l'étranger.

13.24 Au cours de la vérification, nous avons discuté avec la haute direction du MAE des critères de vérification qui sont présentés, comme il convient, dans chaque section de ce chapitre.

Observations et recommandations

Direction et contrôle exercés par l'administration centrale

13.25 L'administration centrale du MAE assure une direction sur la manière de gérer l'exécution du Programme d'immigration à l'étranger et elle est chargée de répartir les ressources consacrées à l'immigration entre les missions. Elle doit aussi surveiller l'efficience des missions, attribuer des normes réalistes d'efficience, déceler les activités coûteuses et superflues et, s'il y a lieu, fournir à EIC les renseignements voulus pour apporter des modifications aux politiques et procédures qui échappent au contrôle du MAE.

Il faut que l'administration centrale du ministère des Affaires extérieures améliore la gestion des niveaux cibles pour les immigrants et qu'elle élabore des normes d'efficience propres à chaque mission pour mieux répartir les ressources et suivre de plus près les opérations des missions.

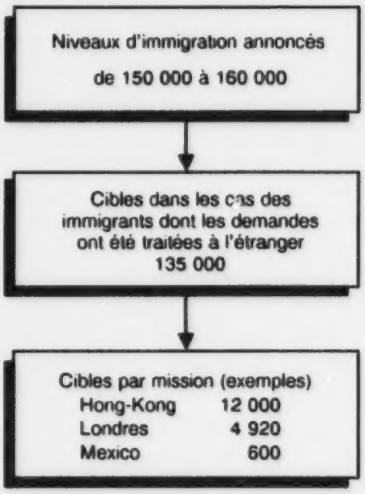
La gestion par le MAE des niveaux cibles pour les immigrants requiert des améliorations

13.26 La *Loi sur l'immigration* exige que le gouvernement établisse des niveaux d'immigration pour une période donnée. Ceux-ci sont annoncés chaque automne par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. En se fondant sur le protocole d'entente, EIC délègue au MAE la tâche d'atteindre une partie du niveau global d'immigration. En 1989, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a accepté un niveau cible de 135 000 immigrants choisis à l'étranger. L'administration centrale du MAE a alors traduit ce niveau en une cible opérationnelle pour chaque mission. (Pièce 13.2)

13.27 Nous nous attendions à ce que l'administration centrale ait élaboré des procédés efficaces de gestion afin que le nombre total d'immigrants dont les demandes sont traitées à l'étranger ne s'écarte pas

Pièce 13.2

PLANIFICATION DES CIBLES DES MISSIONS (1989)



sensiblement du niveau cible. Ces procédés sont vitaux, car un aspect important de la responsabilité du MAE envers EIC consiste à atteindre ce nombre mutuellement convenu d'une manière satisfaisante.

En 1989, 47 missions sur 65, soit 72 p. 100, se sont écartées par une marge de plus de 10 p. 100 des cibles qui leur avaient été fixées.

13.28 Dans beaucoup de missions, on traite un nombre de demandes sensiblement plus élevé que requis pour atteindre le niveau de cible prévu en immigration. Cela a entraîné, pour la troisième année consécutive, un dépassement important du niveau d'immigration prévu qui avait été annoncé au Parlement.

13.29 Au cours des trois dernières années, le MAE a donc sensiblement dépassé son niveau cible pour les immigrants choisis à l'étranger : de 16 p. 100 en 1987, de 28 p. 100 en 1988, et de 26 p. 100 en 1989 (pièce 13.3). En 1989, 47 missions sur 65, soit 72 p. 100, se sont écartées par une marge de plus de 10 p. 100 des cibles qui leur avaient été fixées. Cela contraste fortement avec la gestion des quotas établis pour les réfugiés et les membres de catégories désignées parrainés par le gouvernement et dont les demandes sont traitées à l'étranger. Le nombre d'immigrants admis dans ces catégories ne variait pas de plus de 5 p. 100 par rapport au quota pour chacune des cinq dernières années.

13.30 Des écarts importants par rapport au niveau cible se traduisent en fait par un nombre d'immigrants nettement supérieur au niveau annuel annoncé au Parlement. Cela remet en question le vaste existe processus de consultation qui existe entre EIC et de nombreux organismes publics ou privés au sujet du niveau annuel. Des différences importantes par rapport au nombre prévu d'immigrants à sélectionner à l'étranger influent également sur les programmes d'autres paliers de gouvernement et d'organismes publics ou privés qui aident les immigrants à s'établir au Canada.

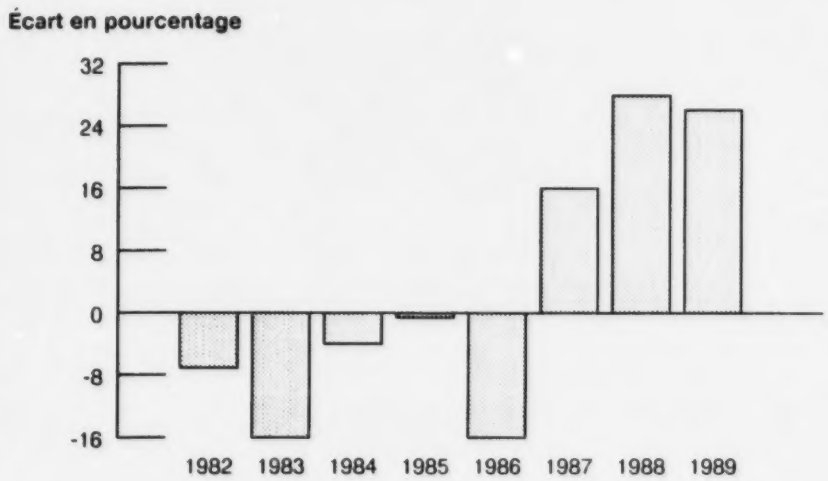
13.31 L'importance des écarts par rapport à la cible peut être imputable à divers facteurs. Premièrement, le niveau cible global est inférieur au nombre de personnes qui, dans le monde entier, sont admissibles à l'obtention d'un visa d'après le système de sélection. Ce facteur exerce une pression sur les missions pour qu'elles traitent plus de demandes qu'il n'en faut.

On n'a pas établi de lien précis entre les cibles des missions et le pourcentage du nombre d'immigrants susceptibles d'être admis.

13.32 Deuxièmement, la cible de la mission n'est pas un pourcentage déterminé de la

Pièce 13.3

ÉCARTS PAR RAPPORT AU NIVEAU CIBLE APPROUVÉ POUR LES DEMANDES D'IMMIGRANTS PRÉSENTÉES À L'ÉTRANGER



Au cours des trois dernières années, le système d'exécution du Programme d'immigration à l'étranger a traité plus de demandes qu'il n'en fallait pour atteindre le niveau cible prévu d'immigrants.

demande estimative qui existe à cette mission. On n'a pas établi de lien précis entre les cibles des missions et le pourcentage du nombre d'immigrants susceptibles d'être admis, exprimé en pourcentage du nombre des immigrants potentiels admissibles. Bien que l'on tienne compte dans l'établissement des cibles des cas traités par chaque mission au cours des années passées, celles-ci ne sont pas suffisamment rajustées pour traduire les modifications apportées aux règlements et politiques d'EIC. Ce fut le cas d'Islamabad, mission qui traite un grand nombre de requérants de la catégorie de la famille, lorsque les règles d'admissibilité pour les membres de cette catégorie ont été élargies en juillet 1988 pour inclure les personnes à charge de plus de 21 ans. Le ministère nous a informés qu'EIC, dans ses prévisions, avait considérablement sous-estimé l'effet qu'auraient ces modifications. En outre, les chefs de mission ne jouent pas un rôle assez important dans l'établissement des cibles de la mission.

13.33 Troisièmement, le fait que la plupart des missions ont dépassé sensiblement leur cible signifie qu'elles ont des ressources en excédent par rapport à l'objectif qui leur a été fixé pour le traitement des demandes de visa. Les capacités de traitement à l'étranger sont donc plus importantes qu'il ne faut pour atteindre la cible globale. Le dépassement des cibles peut aussi signifier que les missions affectent trop de ressources au traitement des demandes d'immigrants et pas assez à celui des demandes de visiteurs.

13.34 Quatrièmement, il n'existe pas de mécanismes de contrôle du respect des cibles. Il n'existe pas non plus de mécanismes de rajustement des cibles pour les missions qui, vraisemblablement, dépasseront ou n'atteindront pas leurs cibles opérationnelles pendant l'année. Un rajustement des cibles au cours de l'année permettrait à ces missions d'assurer une efficience optimale à leurs opérations. Il n'existe aucune disposition prévoyant une réserve pour imprévus à l'intérieur de la cible globale afin de tenir

compte des situations d'urgence et événements inattendus qui pourraient soudainement influer sur la demande en un endroit donné. Le ministère nous a laissé savoir qu'il serait préférable d'établir une telle réserve.

13.35 Cinquièmement, nous avons constaté qu'en l'absence de directives de l'administration centrale d'EIC ou du MAE concernant l'acceptabilité d'un dépassement des cibles, il revenait à chaque gestionnaire du Programme d'immigration de décider d'atteindre la cible ou de la dépasser. Certains gestionnaires que nous avons rencontrés préfèrent dépasser leur cible afin de garder l'arriéré de demandes à un minimum. Les arriérés sont une des principales causes des «représentations», auxquelles il faut répondre, ce qui ralentit le traitement des demandes à la mission. En conséquence, ils affectent parfois plus de ressources au traitement des visas d'immigrant et moins au traitement des visas de visiteur qu'il ne faudrait. D'autres gestionnaires, par exemple à Hong-Kong, ont choisi, après consultation avec l'administration centrale, de ne pas dépasser leurs cibles par une marge de plus de 20 p. 100, même si l'arriéré s'accumulait.

13.36 Afin de répondre aux exigences d'EIC concernant un nombre prédéterminé d'immigrants, le ministère devrait :

- **tenir compte de la demande relative et du niveau cible global lorsqu'on établit des cibles pour la mission;**
- **faire intervenir officiellement les chefs de mission dans le processus d'établissement des cibles;**
- **allouer des ressources pour le traitement des demandes de visa d'immigrant en fonction des cibles;**
- **rajuster les cibles pendant l'année;**
- **clarifier avec EIC s'il est acceptable de dépasser les cibles fixées ou de rester en-dessous.**

***Commentaires du ministère** : Pour 1990, le ministère a utilisé la demande relative de chaque composante du niveau d'immigration annoncé pour établir les cibles d'immigration pour les missions. Bien que les chefs de mission ne participent pas officiellement à l'établissement initial des cibles, chaque mission est invitée à exprimer des commentaires sur la cible lorsqu'elle est annoncée. Depuis cette année, les cibles sont rajustées en réponse aux changements des objectifs de la politique et aux événements locaux. De plus, les cibles de 1990 et d'autres charges de travail et objectifs du Programme d'immigration ont été utilisés comme base pour l'affectation des ressources durant la planification effectuée par les missions pour l'exercice financier 1990-1991. De plus, le ministère a demandé et obtenu d'EIC une clarification concernant l'acceptabilité d'un dépassement des cibles, et des instructions à cet égard ont été communiquées aux missions.*

Le dépassement du niveau d'immigration annoncé au cours des trois dernières année découle essentiellement de l'effet cumulatif de réactions à des situations particulières. Entre autres : le net accroissement du nombre de réfugiés parrainés par des organismes du secteur privé, la réaction du gouvernement aux recommandations du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration au sujet de la situation au Liban; les conflits constants entre communautés ethniques au Sri Lanka; les événements de la place Tiananmen dans la République populaire de Chine et l'assouplissement soudain du contrôle de l'émigration dans les pays de l'Europe de l'Est.

Aucune norme d'efficience n'a été établie pour le traitement des demandes

13.37 Une bonne affectation des ressources et une prestation efficace des services outre-mer sont d'une importance critique pour la réussite du Programme d'immigration du MAE. Des retards se produisent dans le traitement si les demandes de visa dépassent le nombre de demandes dont la mission peut s'occuper efficacement dans une période donnée. La qualité des services se détériore. Les requérants et les personnes qui interviennent pour leur compte exercent une pression accrue sur les missions. Certains requérants

présentent une demande de visa à des missions autres que celle de leur lieu de résidence, croyant qu'il y a moins de retards ailleurs. D'autres préfèrent ne pas attendre et essaient d'entrer au Canada directement sans les documents voulus. La qualité des décisions que prennent les agents des visas peut souffrir s'ils traitent une demande sans y consacrer suffisamment de temps et de soin. En même temps, les missions peuvent ne pas faire plein usage de leurs ressources si les demandes de visa sont inférieures au nombre de demandes dont ils peuvent s'occuper efficacement. Le ministère soutient que, dans la mesure où beaucoup plus de personnes peuvent être admises au Canada que le nombre prévu par les niveaux cibles, un traitement plus rapide des demandes aboutirait à un dépassement encore plus grand des niveaux cibles. Parallèlement, il est évident qu'un traitement plus rapide des demandes indique que les niveaux cibles peuvent être atteints avec moins de ressources, dans la mesure où ces niveaux cibles sont respectés.

En l'absence de normes d'efficience propres à chaque mission, il est difficile d'assurer la qualité des services d'immigration et de justifier le nombre et le lieu d'affectation des agents des visas de par le monde.

13.38 Nous nous attendions à ce que l'administration centrale ait élaboré des normes d'efficience propres à chaque mission afin de guider ses décisions en matière de répartition des ressources et de gérer efficacement les opérations. Nous comptions trouver, dans chaque mission, des normes sur les périodes d'attente pour l'obtention des visas et sur le temps que le personnel de l'immigration doit normalement consacrer au traitement d'un nombre donné de visas d'immigrant ou de visiteur tout en assurant la conformité avec la *Loi et le Règlement sur l'immigration*. Ces normes doivent être propres à chaque mission et tenir compte des conditions locales comme le besoin d'interprètes, le niveau d'automatisation à la mission et le temps que mettent généralement les requérants dans cette région pour répondre aux demandes de la section des visas.

13.39 Des normes d'efficience du traitement deviennent une caractéristique de la gestion des activités d'immigration dans d'autres pays qui reçoivent des immigrants comme le Royaume-Uni et l'Australie. On pourrait employer des techniques de mesures du travail et d'autres techniques analytiques pour leur élaboration.

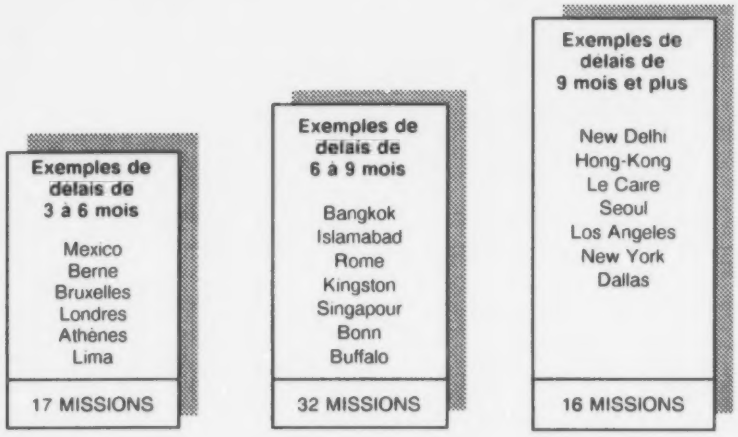
13.40 Des normes propres à chaque mission fourniraient d'utiles indicateurs de la qualité des services et des volumes de travail attendus à une mission donnée. Les gestionnaires de la mission et les clients sauraient alors avec précision ce qui constitue un retard inacceptable, et l'administration centrale pourrait surveiller la performance par rapport aux prévisions. Ainsi, il serait plus facile d'évaluer dans quelle mesure les missions peuvent respecter les priorités législatives dans le traitement des requérants de diverses catégories. On pourrait prendre des mesures correctives en temps opportun afin de redresser toute situation insatisfaisante en ajoutant des ressources à la mission, ou en les diminuant, ou encore en changeant le nombre d'endroits où des services d'immigration sont assurés. Les requérants sauraient mieux à quel niveau de service ils doivent s'attendre des missions.

13.41 Le ministère n'a pas encore élaboré de normes de ce genre, bien qu'en 1986, la Direction de la vérification interne ait exprimé des préoccupations semblables.

13.42 Notre analyse de la performance a révélé d'importants écarts entre les missions, tant dans la qualité des services (pièce 13.4) que des ressources (pièce 13.5). Ces écarts justifient plus ample enquête, car ils sont

Pièce 13.4

DE GRANDS ÉCARTS DANS LES DÉLAIS D'ATTENTE



En 1989, un immigrant éventuel qui présentait une demande à Mexico attendait 114 jours la décision concernant un visa, en camparaison de 381 jours au Caire.

difficiles à expliquer uniquement par des conditions locales différentes.

Notre analyse de la performance a révélé d'importants écarts entre les missions, tant dans la qualité des services que dans l'utilisation des ressources.

13.43 Par exemple, dans le domaine de la qualité des services, existe-t-il de bonnes raisons expliquant qu'il faut en moyenne 381 jours pour traiter une demande à Hong-Kong en comparaison de seulement 175 jours à Londres? (Pièce 13.6) Il s'agit dans les deux cas de missions à fort volume de travail, munies de systèmes automatisés semblables pour le traitement des demandes. À lire ces données, il semblerait que la section des visas de Londres ait plus de ressources que Hong-Kong pour s'acquitter de sa charge de travail. De même, pourquoi faut-il 114 jours à Mexico, mission de taille relativement modeste, tandis qu'à Dallas, où le volume est encore moindre, le traitement prend 315 jours? Le ministère a indiqué que cet écart est imputable aux délais liés à l'obtention de l'autorisation sécuritaire aux États-Unis. Ces différences dans les délais de traitement dans diverses parties du monde, si elles persistent, font douter du bien-fondé de la répartition des ressources et de l'uniformité des services assurés aux clients.

13.44 En ce qui concerne l'utilisation des ressources, les niveaux de productivité différaient de façon marquée entre des missions ayant une clientèle analogue et traitant un grand nombre de demandes de visa de visiteur. Par exemple, le nombre de cas de visiteurs traités par année-personne en 1989 était de 3 061 à Londres, en comparaison de 5 059 à Paris, de 10 137 à New York, et de 16 590 à Los Angeles. Ces écarts marqués

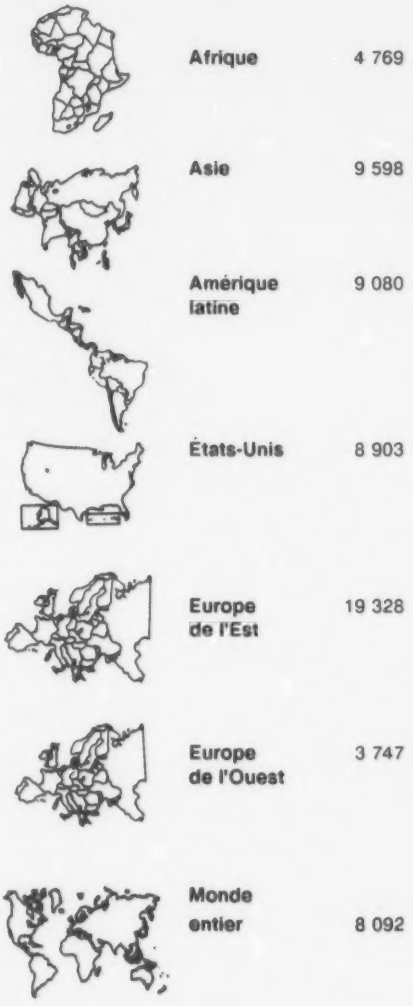
soulèvent la question de l'équilibre approprié entre la répartition des ressources - même entre l'Europe et les États-Unis - et le nombre de vérifications dont doivent faire l'objet les visiteurs. Selon le ministère, les demandeurs de visas de visiteur qui s'adressent à nos missions aux États-Unis représentent un risque moins grand que ceux qui s'adressent aux missions de Londres et de Paris. En effet, les États-Unis imposent un visa obligatoire aux ressortissants de tous les pays du monde, excepté le Canada. Ainsi, à Londres et à Paris, tous les requérants n'ont pas été soumis au contrôle d'un visa obligatoire avant leur admission en Grande-Bretagne ou en France. D'importants écarts existaient aussi dans le traitement des demandes de visa d'immigrant. Hong-Kong et Bangkok ont pu s'occuper respectivement de 958 et de 1 122 dossiers d'immigrant par année-personne, alors que Minneapolis en a traité 463, Londres 619 et Bruxelles 720. Il n'existe pas de raison précise pour laquelle Pékin a pu traiter 780 cas, tandis que Bridgetown en traitait en moyenne seulement 320.

13.45 Une raison des grands écarts dans la quantité de ressources utilisées pour traiter les demandes de visa d'immigrant est peut-être qu'il y a trop de missions dotées d'une section des visas qui ont relativement un faible volume de travail et sont situées assez près les unes des autres, comme Chicago et Minneapolis aux États-Unis, et comme Bruxelles et La Haye en Europe de l'Ouest, en comparaison des missions en Asie, où le volume de travail est élevé et où, par conséquent, il est plus probable que des économies d'échelle soient réalisées.

13.46 Autre raison possible : les grandes missions dans des régions comme l'Europe de l'Ouest n'ont pas été suffisamment réduites ou des sections des visas de moindre envergure n'ont pas été fusionnées pour tenir compte du changement survenu au cours des années 70 et 80, où l'Asie devenait la principale source d'immigration au lieu de l'Europe. Du point de vue de l'efficience, il ne semble pas bien justifié, compte tenu des exigences actuelles du traitement ou de la demande future en matière d'immigration, que l'on maintienne autant de missions dotées d'un service d'immigration aux États-Unis et en Europe de l'Ouest, soit

Pièce 13.5

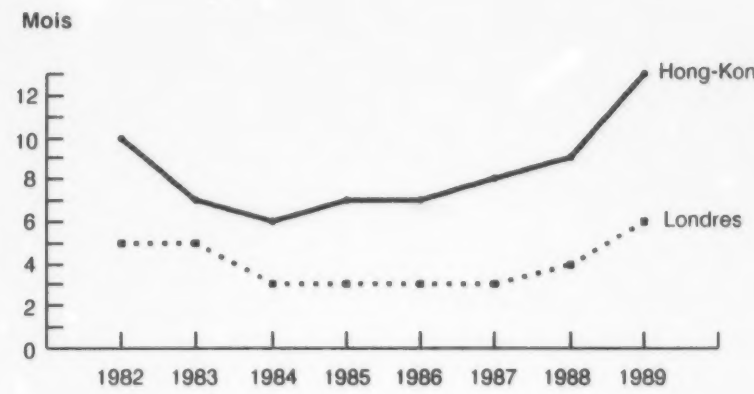
ÉCARTS DANS LE TRAITEMENT DES CAS DE VISITEURS PAR AGENT DE PROGRAMME, PAR RÉGION GÉOGRAPHIQUE (1989)



Des écarts extrêmes dans la productivité entre régions montrent que certaines d'entre elles ont peut-être trop de ressources par rapport à d'autres et qu'il faudrait appliquer des normes de répartition des ressources.

Pièce 13.6

ÉCARTS DANS LES DÉLAIS D'ATTENTE



Les écarts qui se maintiennent dans les délais d'attente font douter du bien-fondé de la répartition des ressources et d'un traitement équitable des clients.

respectivement 12 et 15. Celles-ci s'occupent d'un nombre relativement faible de demandes d'immigration ou sont parfois situées près les unes des autres ou à une distance facilement accessible. Il est fort probable qu'avec des directives et des avis fonctionnels appropriés, des agents consulaires bien formés pourraient délivrer des visas dans un plus grand nombre de missions où il n'est pas évident que soient requis les services d'un agent d'immigration à plein temps. L'administration centrale du MAE doit mener un examen plus détaillé pour déterminer les mesures correctives qui s'imposent. Un objectif majeur de l'examen ministériel prévoit des liens plus étroits entre le programme consulaire et le Programme d'immigration. Par conséquent, les agents des visas devront s'acquitter davantage de fonctions consulaires.

13.47 Une répartition des ressources qui laisse à désirer a des incidences du point de vue des coûts. Les coûts en ressources humaines et les autres coûts de fonctionnement peuvent être beaucoup plus élevés en Europe de l'Ouest et aux États-Unis que dans les pays en développement, dont vient à l'heure actuelle la majorité des immigrants. Ainsi, le coût d'exécution du Programme à l'étranger est probablement plus élevé qu'il ne devrait.

13.48 Le ministère devrait :

- **élaborer des normes d'efficience propres à chaque mission, tant pour les délais que pour la quantité de ressources nécessaires au traitement des demandes de visa à l'étranger;**

- **appliquer ces normes pour mieux répartir les ressources ministérielles et rajuster les niveaux de ressources humaines.**

***Commentaire du ministère** : Le ministère reconnaît les avantages d'une formule d'affectation des ressources propre à chaque mission et a chargé le Groupe des conseillers gouvernementaux d'effectuer une étude de faisabilité. Le ministère convient de la*

nécessité de normes d'efficience propres à chaque mission. Cependant, le ministère n'est pas convaincu que ces normes d'efficience doivent être fondées sur le nombre de jours écoulés entre la réception de la demande et la décision de l'agent des visas. Dans un contexte où le nombre de requérants admissibles au Canada dépasse de loin les cibles annoncées par le gouvernement, les délais de traitement se prolongeront. Les niveaux d'immigration annoncés par le gouvernement, non pas les ressources ni l'efficience de la mission, deviendront le facteur déterminant du délai de traitement.

Le rôle de la Vérification interne a besoin d'être renforcé

13.49 Dans les missions que nous avons visitées, nous avons examiné comment l'application des critères de sélection conformément à la *Loi et au Règlement sur l'immigration* était contrôlée par les gestionnaires de l'immigration. Nous n'avons trouvé aucune faiblesse marquante dans les procédures de contrôle des sections des visas, d'après les sondages limités que nous avons menés et d'après nos discussions avec le service de vérification interne. Nous avons remarqué cependant que la documentation tenue pour les cas d'immigrants est plus étendue que celle qui a trait aux visas de visiteur. Nous reconnaissons que les exigences législatives pour les visiteurs diffèrent des exigences législatives concernant les immigrants. Néanmoins, comme le risque d'entrée illégale se pose autant dans le cas des visiteurs que dans celui des autres requérants, il est tout aussi important de bien documenter les fondements de la décision et d'effectuer l'examen de surveillance avec autant de vigilance.

13.50 En plus d'un contrôle suivi des bureaux des visas, l'activité d'immigration fortement décentralisée du MAE exige une vérification indépendante périodique pour s'assurer que les missions se conforment à la *Loi sur l'immigration* et aux politiques et procédures connexes d'EIC. Le MAE doit fournir de l'information de vérification non seulement à sa haute direction, mais également à la haute direction et au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, qui est responsable en dernier lieu de l'efficacité du Programme d'immigration. La Vérification interne au MAE pourrait fournir cette information au moyen de rapports périodiques sur leurs résultats et conclusions.

On ne fournit ni au MAE ni à EIC de conclusion de vérification indiquant si les agents d'immigration à l'étranger ont pris des décisions conformes aux prescriptions de la Loi et du Règlement sur l'immigration.

13.51 Nous avons trouvé que la Vérification interne couvre de façon étendue les opérations des missions. C'est le cas notamment dans des domaines comme le contrôle exercé sur les formulaires de visa et diverses pratiques administratives. En 1986, la Vérification interne a examiné les rôles et responsabilités de l'administration centrale concernant l'élaboration de la politique, le contrôle des opérations, les systèmes d'information de gestion et la répartition des ressources.

13.52 La capacité de la Vérification interne de fournir une évaluation impartiale à l'égard du système de mesure et de rapports concernant le système d'exécution du Programme d'immigration pourrait encore s'améliorer si l'on remédiait aux deux points suivants. Premièrement, l'absence de normes d'efficience, mentionnée dans la section précédente, limite la mesure dans laquelle on peut utiliser l'analyse de vérification pour appuyer les principales observations sur les points forts et les points faibles de la gestion de l'efficience, dans l'ensemble ou au niveau de la mission. Deuxièmement, il n'existe à l'heure actuelle aucune exigence particulière d'EIC pour que la Vérification interne énonce une conclusion sur l'étendue du respect de la Loi.

Les vérificateurs internes ont examiné beaucoup de dossiers d'immigration, mais ils n'ont signalé que les cas de non-observation des procédures prescrites. Jusqu'en 1989, ils ne documentaient pas toujours entièrement la nature et l'étendue des sondages effectués pendant les visites aux missions. Dans bien des cas, ils n'ont pas formulé dans leur rapport une conclusion sur la conformité aux prescriptions à laquelle s'astreint la mission. En 1989, la Vérification interne a commencé à fournir au Comité de vérification et d'évaluation du MAE un résumé des principales constatations, y compris une conclusion sur la gestion de l'efficience du Programme d'immigration.

13.53 Si EIC demandait au MAE de fournir une conclusion explicite sur le respect de la *Loi et du Règlement sur l'immigration*, les vérificateurs du MAE pourraient élaborer une approche mieux structurée pour déterminer l'étendue du travail de vérification interne et tiendraient une meilleure documentation à l'appui de leurs conclusions. Le MAE pourrait également conclure un arrangement pour que tous les rapports de vérification interne sur l'activité d'immigration soient automatiquement présentés à EIC.

13.54 Le Comité de vérification et d'évaluation du MAE devrait exiger que la Vérification interne formule une conclusion à l'égard du système de mesure et de rapport sur l'efficience des opérations d'immigration, par mission et, périodiquement, pour l'ensemble du système, pour que soient visibles les effets de toute lacune à l'échelle de tout le système.

***Commentaire du ministère** : Comme il est mentionné au paragraphe 13.52, la capacité de la Vérification interne de fournir une conclusion générale sera améliorée par l'instauration de normes d'efficience dans les missions.*

13.55 On devrait exiger de la Direction de la vérification interne du MAE qu'elle fournisse au Comité de vérification et d'évaluation du ministère et à EIC une conclusion sur la mesure dans laquelle on s'est conformé à la *Loi et au Règlement sur l'immigration* ainsi qu'aux politiques et procédures connexes.

***Commentaire du ministère** : Une conclusion générale sur le degré de conformité sera fournie tous les ans.*

Utilisation améliorée des ressources et meilleure qualité du service dans les missions

13.56 Le Canada cherche déjà depuis un certain nombre d'années à rationaliser les procédures d'exécution et à améliorer la qualité du service dans les missions. En 1985, le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration a lancé une importante étude dans le but d'examiner les problèmes qui se posaient dans le traitement des demandes de la catégorie de la famille. En 1986, le gouvernement a accepté en grande partie ses recommandations concernant la diminution des retards dans ce domaine. L'examen que nous avons fait en 1989 a montré que l'on avait pris des mesures pour réduire les retards et améliorer l'efficience. Depuis 1982, le nombre de visas d'immigrant délivrés a augmenté de 72 p. 100 et celui des visas de visiteur de 143 p. 100, tandis que le personnel total dans les missions n'a augmenté que de 30 p. 100. Toutefois, notre examen des activités particulières de traitement dans les missions que nous avons visitées montre qu'une nouvelle amélioration de la productivité est possible.

Il est possible, à plusieurs égards, d'utiliser plus efficacement les ressources et de réduire les délais d'attente dans les missions.

13.57 Comme nous l'avons déjà indiqué, sans normes propres à chaque mission, les gestionnaires sont moins en mesure d'évaluer

l'efficience d'opérations déterminées outre-mer Les missions doivent composer avec des milieux différents. Deux missions peuvent fonctionner avec une efficience raisonnable, mais l'une peut être fortement automatisée tandis que l'autre ne l'est pas. Les statistiques sur la performance ne peuvent donc constituer le seul critère pour juger de l'efficience relative des missions; chaque situation doit être jugée en fonction de facteurs particuliers. Notre grande préoccupation est qu'il existe trop de situations en apparence semblables avec des écarts importants que l'on ne peut expliquer aisément.

13.58 Nous avons décidé de nous rendre à certaines missions pour déterminer, en premier lieu, si certaines tâches, communes à la plupart des missions et liées au traitement des demandes d'immigration, pouvaient s'accomplir plus efficacement et à meilleur compte et, en second lieu, si l'on pouvait améliorer la qualité du service sans accroître sensiblement le coût des opérations. À cette fin, nous avons observé les gestionnaires de l'immigration et le personnel au travail dans les missions et nous avons discuté des procédures d'exécution et du temps requis pour certaines tâches. Autant que faire se peut, nous avons tenté d'éviter de refaire le travail réalisé par la Direction de la vérification interne du ministère. Avec le concours des gestionnaires et des chefs de mission concernés, nous avons ensuite élaboré des recommandations afin de remédier aux problèmes décelés au cours de nos visites. Nous avons dégagé un certain nombre de secteurs où une amélioration serait justifiée. Ils sont indiqués ci-dessous.

Beaucoup de missions pourraient améliorer leur efficience en automatisant davantage leurs opérations

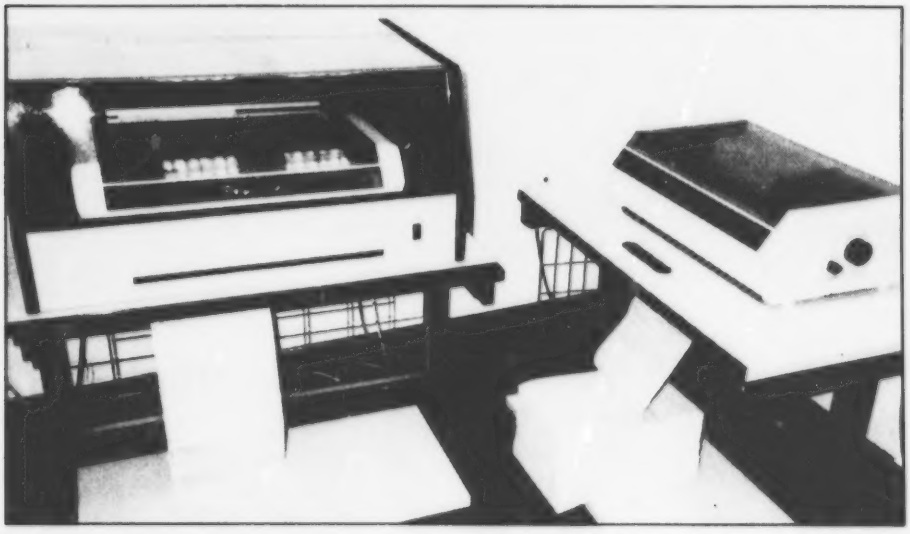
13.59 D'autres pays ont des technologies plus avancées. Le Comité permanent a signalé en 1986 que le Canada prenait du retard par rapport à d'autres pays comme les États-Unis, où l'on avait mis au point les techniques nécessaires à l'établissement d'un réseau de communications en direct entre missions. Le ministère en convient, mais il nous avise que la mise au point du Système canadien d'information et de communication protégées à accès direct (COSICS) est maintenant en avance sur celle du réseau américain.

13.60 Entre 1986 et 1989, deux missions, Hong-Kong et Londres, ont fait l'objet d'une expérience pilote pour l'introduction du Système de traitement informatisé des dossiers d'immigration (STIDI), qui permet d'améliorer l'efficience des opérations et de réduire les délais de traitement.

Nous avons constaté que les missions à fort volume de travail comme New Delhi, Manille et Kingston se servent encore en grande partie de systèmes manuels désuets.

13.61 Nous avons constaté que des missions à fort volume de travail comme New Delhi, Manille et Kingston se servent encore en grande partie de systèmes manuels désuets. Les retards de traitement consécutifs donnent lieu à de nombreuses plaintes de la part des requérants et minent le moral du personnel qui doit s'occuper de façon prioritaire de représentations en nombre croissant sans avoir facilement accès aux dossiers.

13.62 Malgré les améliorations reconnues de la qualité du service dont bénéficieraient les missions dotées d'une plus grande automatisation, on semble accorder la priorité au système automatisé de communications du ministère, le Système canadien d'information et de communication protégées à accès direct (COSICS), et aux liens qui doivent s'établir dans l'élaboration et la mise en oeuvre des deux systèmes. Le STIDI doit être introduit en tandem avec le COSICS dans nos missions aux États-Unis en 1990. Ce n'est qu'après une évaluation de leur réussite aux États-Unis que le COSICS et le STIDI seront mis en oeuvre dans d'autres pays au cours des sept



Hong-Kong (ci-contre) bénéficie des techniques de pointe de l'automatisation (voir le paragraphe 13.60)

Des sections des visas à fort volume de travail, comme New Delhi (ci-contre), se servent encore de systèmes manuels désuets pour le traitement des demandes (voir le paragraphe 13.61).

prochaines années. Les missions pilotes ont démontré néanmoins que le STIDI peut être mis en oeuvre indépendamment du COSICS.

13.63 La mise en oeuvre de l'automatisation doit être accélérée. Jusqu'en juin 1989, aucun budget particulier pour les micro-ordinateurs n'avait été approuvé pour les missions qui, d'urgence, en avaient besoin. Il n'existait pas non plus de politique à cette fin. C'est grâce aux efforts particuliers déployés à certaines missions qu'on a pu réaliser l'automatisation de certaines opérations à un coût modeste. À Islamabad et à Mexico, on a emprunté auprès d'autres secteurs de programme des micro-ordinateurs usagés ou inutilisés afin de s'en servir pour l'impression des visas, la correspondance et le suivi de cas particuliers. Ce sont là de louables initiatives. Toutefois, cette situation a conduit de nombreuses missions, comme Mexico, le Caire, Bangkok, Manille, New Delhi, Singapour et Dallas, à élaborer leur propre logiciel pour des tâches similaires. L'entreprise fut longue et l'on aurait pu éviter le double emploi s'il y avait eu une coordination suffisante par

l'administration centrale. Il y a aussi des risques de discontinuité lorsque le «concepteur» ou l'opérateur d'une application de micro-ordinateur élaborée sur place est muté à une autre mission.

13.64 Le ministère nous avise qu'il a maintenant une politique d'automatisation de ses activités d'immigration à l'échelle du globe, comme l'illustrent les projets STIDI et COSICS.

13.65 Le ministère devrait, à l'échelle du globe, accélérer l'automatisation de ses activités d'immigration, particulièrement dans les missions à fort volume de travail.

***Commentaire du ministère** : Le ministère a pu obtenir des fonds et des années-personnes supplémentaires du Conseil du Trésor en 1989. Depuis lors, un programme actif est en cours pour doter les missions d'immigration d'équipement et d'applications informatiques. Complément du programme STIDI/COSICS, ce programme le devance toutefois. D'ici à la fin de l'exercice 1990-1991, 20 missions, dont New Delhi, Manille et Kingston, seront ainsi équipées, tandis que 31 autres missions au total, le seront d'ici à deux ans. Au moment de la demande d'autorisation des dépenses pour la Phase II, le ministère demandera au Conseil du Trésor l'autorisation d'installer le STIDI avant le COSICS.*

On manque des occasions de réduire un excès de paperasserie et de travail de bureau

13.66 Bien que le ministère ait pris avec EIC diverses mesures de rationalisation depuis notre vérification précédente en 1982, on pourrait faire davantage pour accélérer les procédures et réduire la paperasserie excessive et le travail de bureau à l'étranger.

13.67 C'est à EIC qu'il revient de déterminer les formulaires à utiliser pour traiter les demandes de visas. De nombreux formulaires sont utilisés pour traiter les demandes des diverses catégories d'immigrants, notamment celles qui ont trait aux formalités médicales, à la sécurité, aux vérifications des antécédents criminels et à la délivrance de visas. L'une des recommandations clés du Comité permanent était de fusionner un certain nombre de formulaires médicaux en un seul, qui conviendrait pour toutes les catégories de classification médicale et que remplirait le médecin désigné. Nous avons constaté que cela avait été réalisé. D'autres secteurs, cependant, ont aussi besoin d'être évalués en vue d'une réduction possible de la paperasserie.

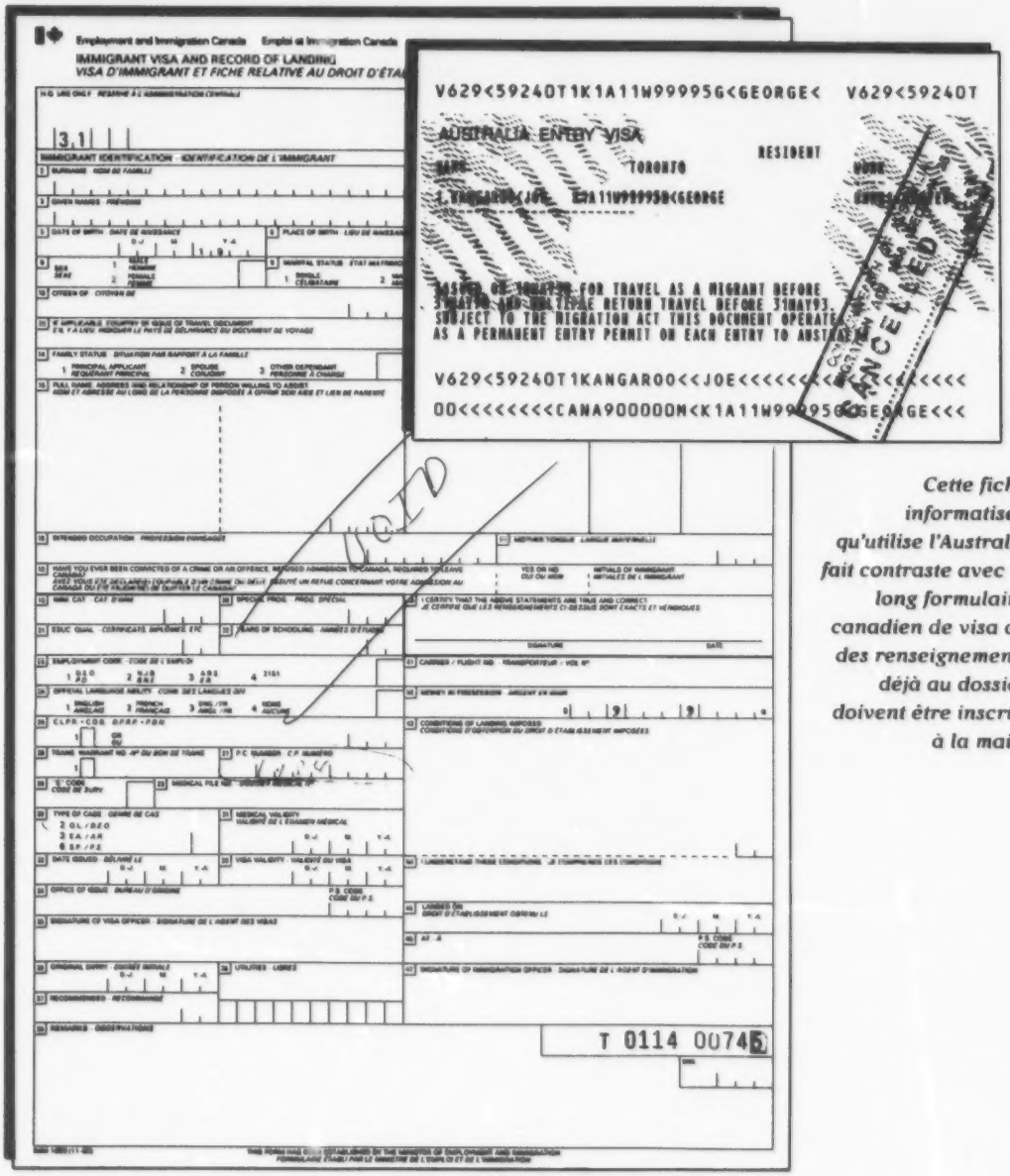
Nous avons remarqué que les mêmes renseignements se répétaient souvent dans les visas et dans les dossiers d'évaluation des immigrants.

13.68 Dans le cas du formulaire de visa d'immigrant, nous avons remarqué que les renseignements inclus dans les visas répétaient ceux qui étaient inscrits dans les dossiers d'évaluation des requérants. En outre, il existe, pour chaque type de visiteur, un permis de séjour distinct, ce qui influe sur l'étendue de la formation que les agents chargés d'exécuter la Loi assurent au personnel des compagnies aériennes aux fins d'examen des documents. L'emploi de tant de formulaires différents qui renferment autant de renseignements fait contraste avec le bref permis de séjour informatisé à fins multiples qu'utilise l'Australie. (Pièce 13.7)

13.69 Il faut une documentation considérable pour vérifier les liens de parenté des requérants de la catégorie de la famille. Dans certains pays, la validation des actes de naissance, des certificats de mariage et de décès est simple. À certaines missions, la documentation est médiocre, difficile ou impossible à obtenir en raison de l'instabilité politique ou de l'absence de dossiers exacts. Les certificats sont parfois laissés en blanc, incomplets ou illisibles. À beaucoup de missions, le traitement des demandes de la catégorie de la famille se trouve gêné parce que les systèmes de

Pièce 13.7

PAPERASSERIE ADMINISTRATIVE



Cette fiche informatisée qu'utilise l'Australie fait contraste avec le long formulaire canadien de visa où des renseignements déjà au dossier doivent être inscrits à la main.

classement et d'enregistrement diffèrent beaucoup de ceux des pays plus industrialisés. En outre, on nous dit que le problème de la fraude est si grave dans certaines parties du monde que les missions doivent consacrer une partie de leurs ressources à la vérification des documents. Le Comité permanent avait proposé que le ministère envisage d'accepter des déclarations statutaires émanant de répondants, d'églises, de dirigeants de la collectivité ou de professionnels, en remplacement d'une «preuve» documentée aux missions, sous peine de sanctions sévères pour fausse déclaration. EIC n'a pas retenu cette suggestion. Le personnel britannique des visas emploie d'autres méthodes pour parer au risque des faux documents, y compris des techniques d'entrevue spécialisées et la comparaison des empreintes génétiques pour établir la validité des liens de parenté.

13.70 Il faut trouver des solutions de rechange de façon à utiliser les nouvelles technologies pour accélérer le traitement et éliminer de la paperasserie superflue.

13.71 Le ministère, avec l'avis d'EIC, devrait examiner les moyens de rationaliser davantage les procédures et de simplifier les formulaires et les documents en usage dans les missions à l'étranger.

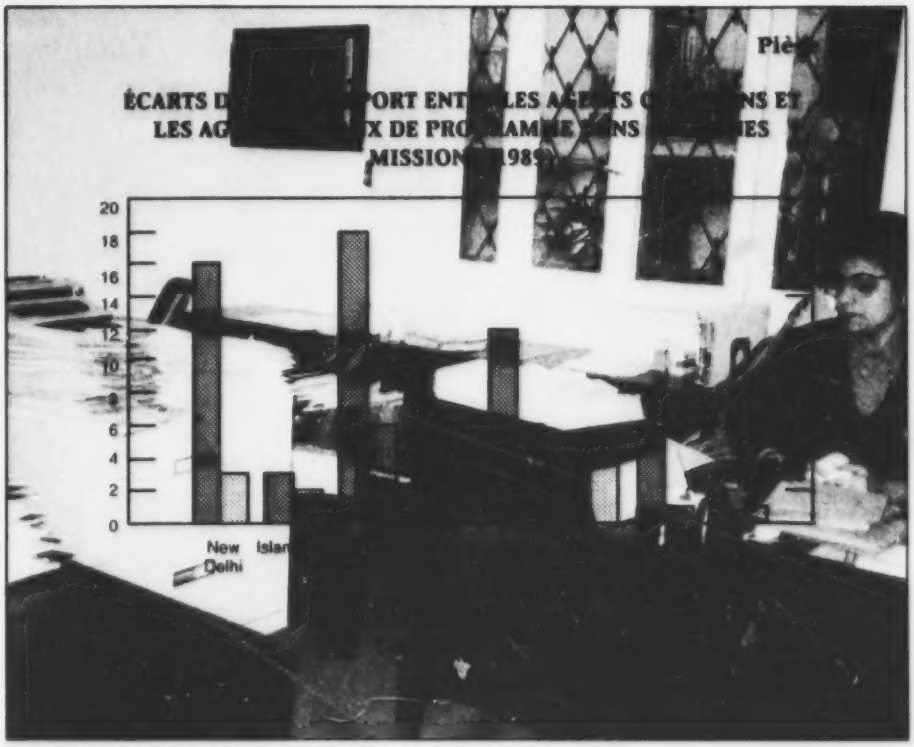
***Commentaire du ministère** : En principe, le ministère est entièrement d'accord avec les recommandations du vérificateur général. Malheureusement, tous les formulaires utilisés et l'ensemble des règles appliquées à l'étranger sont régis par EIC, le ministère responsable de la politique. Au cours de la dernière décennie, les nombreux efforts de rationalisation déployés par les ministères ont produit quelques résultats positifs. Cependant, afin de poursuivre la rationalisation avec efficacité, il faudrait que soient délégués plus de responsabilités et de pouvoirs dont il devrait rendre compte. Le MAE et EIC sont prêts à envisager des stratégies de rationalisation pour l'avenir.*

Il est possible de réaliser des économies sur les coûts en ayant davantage recours à des agents de programme recrutés sur place

Des agents de programme compétents recrutés sur place peuvent exécuter de nombreuses fonctions commerciales, consulaires et d'immigration dans certaines missions pour environ un cinquième ou moins du coût annuel (250 000 $) de l'affectation outre-mer d'un agent canadien.

13.72 Depuis quelques années, un plus grand recours à du personnel recruté sur place dans les missions à l'étranger est une importante caractéristique de la stratégie du ministère qui vise à réduire le coût des opérations du Canada à l'étranger. Des agents de programme compétents recrutés sur place (APRP) peuvent exécuter de nombreuses fonctions commerciales, consulaires et d'immigration dans certaines missions pour environ un cinquième ou moins du coût annuel (250 000 $) de l'affectation outre-mer d'un agent canadien (AC). En outre, leur connaissance de la langue, de la culture et des conditions locales peut rehausser la qualité du service. Dans les missions que nous avons visitées, la direction louait leur compétence et leur fiabilité dans l'exécution de nombreuses tâches courantes d'immigration, mais longues et importantes, telles les entrevues avec les requérants et l'évaluation de la validité des documents fournis à l'appui des demandes de visa.

13.73 Malgré cela, nous avons remarqué que le nombre d'APRP est encore relativement faible dans plusieurs missions. New Delhi



Le nombre d'agents de programme recrutés sur place dans certaines missions est toujours relativement faible. Un agent de programme recruté sur place peut mener la plupart des activités d'immigration pour un cinquième ou moins du coût annuel (250 000 $) de l'affectation à l'étranger d'un agent canadien.

emploie cinq AC contre un APRP, tandis qu'Islamabad a trois AC contre deux APRP pour chaque agent. Aux deux endroits, le gestionnaire de l'immigration a reconnu que des APRP bien qualifiés, dotés de la formation juridique appropriée et des antécédents professionnels voulus, pouvaient accomplir de façon plus rentable la majeure partie du travail de traitement des demandes, dans la mesure où ils sont dûment supervisés. (Pièce 13.8)

13.74 Le Comité permanent a aussi recommandé une expansion judicieuse du rôle des APRP, à condition qu'ils répondent à certaines normes d'éducation, de compétence et d'intégrité. Si le ministère cherchait davantage à convertir certains postes d'AC en APRP à d'autres missions à l'étranger, comme cela s'est fait au cours des quatre dernières années -- par exemple, à Bonn, à Buffalo et au Caire -- il en résulterait d'importantes économies et la qualité du service pourrait s'en trouver améliorée. Cela s'appliquerait particulièrement à Manille et à Hong-Kong, où la charge de travail s'accroît rapidement, où les budgets sont restreints et où se trouvent des personnes qualifiées qui répondent aux exigences linguistiques locales. En outre, le ministère pourrait envisager de recruter des Canadiens qui vivent dans des capitales étrangères pour l'exécution de fonctions de traitement en tant qu'APRP.

13.75 Le ministère devrait, dans la mesure du possible, convertir un plus grand nombre de postes d'agents canadiens en postes d'agents de programme recrutés sur place.

Commentaire du ministère *: Le ministère est d'accord en principe avec la recommandation et, au cours des cinq dernières années, il s'est orienté davantage vers un recours aux agents de programme recrutés sur place. Toutefois, il existe des limites. Contrairement aux agents canadiens, les employés recrutés sur place ne jouissent pas de l'immunité diplomatique et sont donc exposés à des poursuites au civil, autres poursuites ou persécutions, même s'ils s'acquittent de leurs fonctions de façon*

responsable. Le gouvernement du Canada n'étant pas toujours en mesure de protéger ces employés, il incombe au ministère de soigneusement peser les avantages d'avoir recours à eux par rapport au degré de risque à leur endroit. Enfin, une grande partie de notre clientèle refuse d'accepter une décision négative de la part de l'un de ses propres concitoyens.

Il existe un déséquilibre entre le nombre de dispenses d'entrevue et le risque de fraude

13.76 Le traitement des demandes de visa exige que l'on tienne une entrevue personnelle avec l'immigrant ou le visiteur éventuel une fois que le formulaire de demande a été rempli et que les documents nécessaires ont été fournis à la mission. Cela permet de déterminer la bonne foi du requérant, particulièrement dans les cas où le risque de fausse représentation est très fort. Cette entrevue peut aussi se révéler utile pour le counselling. C'est toutefois un processus qui prend du temps, et en raison d'un arriéré d'entrevues, le traitement des demandes peut être retardé de nombreuses semaines. Parfois, l'agent des visas ou le requérant doivent faire un long voyage, à un coût considérable, pour se rendre à l'entrevue. Il est donc nécessaire pour l'optimisation des coûts de déterminer si une dispense d'entrevue est possible, toutes les fois que la situation est relativement simple, que la documentation est satisfaisante ou que le risque de fraude est autrement faible, comme c'est le cas de nombreuses demandes de la catégorie de la famille.

13.77 Le taux de dispenses d'entrevue s'établit actuellement à 15 p. 100 pour toutes les catégories d'immigrants dans l'ensemble du monde; on ne dispose pas de données comparables pour les visiteurs. Le délai moyen d'attente pour les demandes d'immigration étant passé de 191 jours en 1987 à 253 jours en 1989, nous avons examiné la possibilité de réduire les périodes d'attente et de réaliser des économies dans les missions à l'étranger en augmentant judicieusement le taux de dispenses d'entrevue.

13.78 Nous avons relevé deux imperfections majeures. Premièrement, l'administration centrale n'avait pas élaboré de lignes directrices claires à cet égard, et chaque mission avait établi son propre usage pour la dispense d'entrevue avec des immigrants ou visiteurs éventuels. Deuxièmement, nous ne pouvions voir de lien bien défini entre le risque perçu de fausse représentation, ou de fraude, et la fréquence des dispenses. Les pratiques en matière de dispense semblaient dépendre moins de l'évaluation des risques que des ressources disponibles et des pressions qui s'exercent pour accélérer le traitement des demandes à la mission.

Les taux de dispenses d'entrevue les plus élevés dans les cas d'immigration sont signalés dans les régions où l'on considère que le risque de fraude est élevé.

13.79 Les taux de dispenses d'entrevue les plus élevés dans les cas d'immigration sont signalés dans les régions considérées comme à risque élevé et non à faible risque. Par exemple, le taux de dispenses en Europe de l'Est était de 27 p. 100, contre 9 p. 100 en Europe de l'Ouest. De même, en Asie, où la qualité de la documentation fournie par les requérants est moins que satisfaisante, le taux de dispenses était en moyenne de 19 p. 100, mais il atteignait 42 p. 100 à New Delhi où, nous dit-on, le risque de faux documents est l'un des plus élevés au monde. Cela fait vivement contraste avec les missions aux États-Unis qui ont signalé un taux de dispenses global de 8 p. 100, et seulement de 2 p. 100 dans les cas de Washington et de Dallas. Les taux de rejets dans les endroits où les taux de dispenses sont faibles ne sont pas plus élevés qu'aux endroits où les taux de dispenses sont élevés. Ce phénomène subsiste si l'on compare les taux de dispenses entre missions

pour les mêmes catégories d'immigrants. (Pièce 13.9)

13.80 Il semble très justifié d'élaborer des lignes directrices pour le personnel afin de souligner le lien qui existe entre le risque de fraude et le travail de vérification de l'identité, et de chercher à réaliser d'autres économies en accroissant le nombre des dispenses, particulièrement en Europe de l'Ouest et aux États-Unis. Selon le ministère, des dispenses d'entrevue plus nombreuses accéléreraient le traitement dans bien des cas, mais entraîneraient par contre une hausse des demandes de visa, aggravant ainsi le problème du dépassement des niveaux cibles en immigration. Cela pourrait également mener, comme nous l'avions souligné plus tôt, à une réduction des ressources plutôt qu'à une meilleure productivité.

13.81 Le ministère doit évaluer le risque de fraude dans chaque mission et émettre des lignes directrices pour aider le personnel des missions à déterminer le juste équilibre entre les pratiques de dispense et le risque de fraude pour chacune.

***Commentaire du ministère** : Le ministère reconnaît qu'il est possible d'accorder un plus grand nombre de dispenses d'entrevues dans de nombreuses missions, mais il est convaincu que c'est une décision qui relève davantage des gestionnaires sur place.*

Les formalités d'examens médicaux sont inefficientes et les contrôles exercés par la direction sont faibles

13.82 Tous les immigrants éventuels et certains visiteurs doivent subir un examen médical complet. Ces examens sont généralement effectués par des médecins locaux appelés médecins désignés qui soumettent leurs conclusions à l'évaluation de médecins canadiens. Ces derniers, après un examen des résultats médicaux, font une recommandation aux agents des visas en indiquant si les requérants sont admissibles, non admissibles, ou s'ils ont besoin d'autres examens, de traitement ou de surveillance une fois admis au Canada.

13.83 En 1989, il y avait 16 médecins canadiens et 8 médecins à contrat employés par le MAE dans les missions à l'étranger. Ils ont évalué les résultats de 280 000 examens médicaux. Mille requérants ont été déclarés non admissibles.

13.84 Les médecins canadiens dans les missions doivent améliorer la supervision des médecins désignés. En 1986, le Comité permanent a constaté l'existence de peu de plaintes concernant la qualité du travail des médecins désignés. Il estimait cependant que notre système présentait une anomalie en ce sens que les médecins désignés qui examinent effectivement les immigrants ne sont pas autorisés à faire des recommandations ou à demander davantage d'informations. Ils doivent au contraire s'en remettre au médecin canadien qui, d'après l'examen du dossier, fait la recommandation concernant l'admissibilité ou la non-admissibilité pour des raisons médicales.

13.85 Le Comité a recommandé la création d'un système de vérification des médecins désignés, qui serait un important élément du système révisé de traitement des demandes

sur le plan médical. Le ministère de la Santé et du Bien-être social (SBSC) et les médecins canadiens dans les missions devaient accorder davantage d'importance à la formation, à la supervision et à l'évaluation du travail des médecins désignés.

13.86 Pendant nos visites de 1989 dans les missions, nous avons suivi la mise en oeuvre des recommandations du Comité. Le rôle des médecins canadiens à la mission n'avait pas changé depuis 1985; or il s'agissait d'assurer davantage de supervision comme le recommandait le Comité. En Asie, les médecins canadiens vérifient encore 100 p. 100 de la documentation fournie par les médecins désignés, en comparaison d'un très faible pourcentage dans certaines missions d'Europe. À New Delhi, nous avons constaté que le médecin canadien n'avait pas rendu visite à de nombreux médecins désignés pour vérifier leurs qualifications ou les pratiques en usage aux services de consultation externe où ils effectuaient les tests à l'égard des requérants. En outre, il n'y avait guère de preuves, voire aucune, à l'appui du titre ou de la compétence reconnue de ces médecins. Certains dossiers n'avaient pas été mis à jour depuis 12 à 19 ans pour tenir compte des qualifications actuelles. On ne trouvait pas dans les dossiers, pour chaque médecin désigné, de curriculum vitae à jour ni autorisation de pratiquer la médecine. Il n'y avait qu'un contrôle limité des honoraires demandés par les médecins désignés, ou peu d'évaluations documentées du rendement établies par SBSC.

13.87 Il existe un besoin bien défini de réexaminer les pratiques en cause dans la vérification des conclusions des médecins désignés en introduisant, par exemple, des techniques d'échantillonnage fondées sur une analyse du risque. On réduirait ainsi le nombre de cas à passer en revue. En Asie, cela éliminerait du travail superflu et permettrait de superviser plus étroitement les médecins désignés.

13.88 Faut-il détacher des médecins canadiens à l'étranger? Les médecins canadiens assurent également des services de santé pour le personnel et leurs familles dans les missions. Le Comité a fait observer en 1986 qu'il conviendrait d'envisager une solution moins coûteuse pour le maintien de la qualité des soins médicaux. L'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis ont éliminé ou fortement réduit la présence de leurs propres médecins à l'étranger. Affecter un médecin canadien outre-mer peut coûter jusqu'à 400 000 $. La présence de médecins canadiens peut être nécessaire dans les missions où les services locaux de santé sont médiocres, mais non en des endroits comme Londres, Rome et Singapour ou les services sont adéquats. De toute façon, les médecins dans les missions ne traitent habituellement pas les maladies graves.

13.89 Le ministère devrait, avec l'avis de SBSC et d'EIC :

- **élaborer un système pour contrôler le rendement des médecins désignés;**
- **introduire des procédés d'échantillonnage fondés sur le risque qui réduisent le travail de vérification accompli par les médecins canadiens.**

***Commentaire du ministère** : Le ministère reconnaît que les évaluations courantes et périodiques du rendement des médecins désignés sont nécessaires et il établira des instructions pertinentes en consultation avec SBSC. Il consent aussi à réviser les procédés d'échantillonnage fondé sur le risque, en consultation avec SBSC.*

14

Immigration

Les réfugiés

Immigration

Les réfugiés

Points saillants

14.1 À la fin de 1988, le processus de reconnaissance du statut de réfugié accusait un arriéré de près de 85 000 revendications non traitées. De plus, le processus en place ne permettait pas de régler de façon rapide et décisive les revendications manifestement non fondées. Le système se prêtait très facilement aux abus de sorte qu'il a été surchargé par un nombre croissant de revendications, ce qui n'a fait qu'aggraver les retards existants (voir les paragraphes 14.13 et 14.14).

14.2 Les nouvelles dispositions de la *Loi sur l'immigration*, entrées en vigueur le 1er janvier 1989, visaient à rationaliser le traitement des demandes du statut de réfugié, à maintenir une protection aux personnes vraiment menacées dans leur pays d'origine et à dissuader celles qui n'ont pas besoin de la protection du Canada ou dont les assertions ne sont pas fondées (14.15).

14.3 Nous avons constaté que certains mécanismes importants visant à freiner les abus n'ont pas été mis en place ou qu'ils ne fonctionnaient pas comme prévu. Le Canada pourrait donc se retrouver dans une situation semblable à celle de 1988, lorsque le nombre de revendications dépassait nettement la capacité de traitement du système (14.32 à 14.48).

14.4 Après 15 mois de fonctionnement, le nouveau processus nécessite quelques rajustements qui permettront d'en améliorer le fonctionnement et d'accélérer le traitement des revendications. Les problèmes liés aux ajournements et à la mise au rôle des audiences ne permettent pas l'utilisation optimale du temps des arbitres et des commissaires de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). Emploi et Immigration Canada (EIC) et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ont tous deux pris des mesures correctrices pour améliorer la situation (14.49 à 14.60).

14.5 Nous sommes d'avis que l'on pourrait réaliser des économies importantes en rationalisant l'audience initiale pour les cas non contestés par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (14.61 à 14.66).

14.6 Nous avons constaté que la formation des agents d'Emploi et Immigration chargés de présenter les cas n'était pas suffisante. Il y a également des lacunes au plan de la vérification de la compétence, de la cote de sécurité et des conflits d'intérêts éventuels des interprètes (14.67 à 14.72).

Points saillants (suite)

14.7 Le programme d'élimination de l'arriéré avait déjà pris beaucoup de retard au 31 mars 1990 à cause des mêmes difficultés que celles qui affectent le nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié. À moins que les lacunes du système ne soient corrigées et que la productivité n'augmente, le programme d'élimination de l'arriéré sera plus coûteux et se terminera plus tard que prévu (14.76 à 14.82).

14.8 Nous avons également constaté que les contrôles concernant la protection de la santé et de la sécurité des résidents canadiens n'ont pas toujours été mis en oeuvre en temps opportun (14.83 à 14.87).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	14.9
Historique	14.13
Contexte	14.18
Objectif et étendue de la vérification	14.24
Le nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié	14.27
Le nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié pourrait ne pas avoir l'effet de dissuasion prévu (14.32)	
Les problèmes liés aux ajournements et à la mise au rôle des audiences nuisent à l'efficience du système (14.49)	
Une rationalisation de l'audience initiale pour les revendications non contestées par EIC permettrait de réaliser des économies importantes (14.61)	
La formation du personnel d'EIC et les mesures de contrôle visant les interprètes doivent être améliorées (14.67)	
Le programme d'élimination de l'arriéré	14.73
De sérieux retards au 31 mars 1990 (14.76)	
L'efficience des opérations des Centres d'immigration Canada - Suppression de l'arriéré (CIC - SAR) - pourrait être améliorée (14.78)	
Les contrôles relatifs aux demandeurs du statut de réfugié	14.83
Les examens médicaux et sécuritaires des demandeurs n'ont pas toujours été effectués en temps opportun (14.84)	
On exerce des contrôles insuffisants à l'endroit des personnes qui ne se présentent pas à une convocation (14.86)	

Pièces

14.1	Revendications du statut de réfugié présentées au Canada, de 1980 à 1990
14.2	Le nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié
14.3	Nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié - Répartition des revendications

Immigration

Les réfugiés

Introduction

14.9 Depuis longtemps, le Canada participe aux mesures prises pour tenter de régler la question des réfugiés à l'échelle internationale. En signant *la Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés (Convention de Genève)*, le Canada s'est engagé à accepter les réfugiés authentiques venant de pays où ils pourraient être persécutés du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social ou de leurs opinions politiques.

14.10 Un des objectifs de la politique canadienne d'immigration énoncée dans la *Loi sur l'immigration* est «de remplir, envers les réfugiés, les obligations imposées au Canada par le droit international et de continuer à faire honneur à la tradition humanitaire du pays à l'endroit des personnes déplacées ou persécutées». Depuis la Deuxième Guerre mondiale, le Canada a accueilli près de 500 000 réfugiés.

14.11 Deux types de réfugiés sont acceptés au Canada : certains sont sélectionnés à l'étranger grâce au parrainage du gouvernement et d'organismes privés, d'autres se présentent d'eux-mêmes au Canada et y sont acceptés par le biais du processus de reconnaissance du statut de réfugié.

14.12 En 1989, 34 452 réfugiés ont été sélectionnés à l'étranger et 21 745 ont demandé le statut de réfugié une fois arrivés sur le sol canadien. La pièce 14.1 montre l'ampleur des revendications présentées au Canada au cours des dix dernières années. Emploi et Immigration Canada (EIC) prévoit recevoir plus de 30 000 revendications du statut de réfugié au Canada en 1990. Ce chiffre ne comprend pas les revendications qui seront acceptées dans le cadre du processus d'élimination de l'arriéré.

Historique

14.13 Le processus de reconnaissance du statut de réfugié en place jusqu'au 31 décembre 1988 n'avait été conçu que pour traiter un nombre limité de revendications du statut de réfugié présentées au Canada. Cependant, au milieu des années 1980, le système a été submergé par un nombre sans précédent de revendications, dont beaucoup étaient présentées par des migrants économiques qui demandaient le statut de réfugié sous de fausses prétentions. Les insuffisances du système ont provoqué d'autres abus et ralenti d'autant le traitement des demandes qui avait déjà pris du retard.

L'ancien processus de reconnaissance du statut de réfugié ne permettait pas de traiter le nombre élevé de revendications.

14.14 EIC était d'avis que l'ancien processus ne possédait pas de mécanismes efficaces pour régler rapidement et de façon décisive les revendications manifestement non fondées. Tout demandeur, que sa revendication soit fondée ou non, avait accès à un processus complexe de révision et d'appel. Le nombre de revendications a donc augmenté rapidement, et le système a fait l'objet d'abus sur une grande échelle. Face à la situation, on a pris des mesures indirectes, notamment un resserrement des exigences relatives aux visas et une augmentation importante des ressources. Toutefois, ces mesures se sont avérées insuffisantes. Elles ne permettaient pas de régler le problème de façon efficace. À

EIC prévoit de recevoir en 1990 plus de 30 000 revendications du statut de réfugié au Canada (voir le paragraphe 14.12).

la fin de 1988, un arriéré de près de 85 000 revendications s'était accumulé. C'est alors que le gouvernement a présenté un projet de loi visant à modifier la *Loi sur l'immigration*.

14.15 Le 1er janvier 1989, le projet de loi C-55 modifiant la *Loi sur l'immigration* entrait en vigueur. Il visait à rationaliser le traitement des revendications du statut de réfugié, à maintenir une protection aux personnes vraiment menacées dans leur pays d'origine et à dissuader celles qui n'ont pas besoin de la protection du Canada ou dont les assertions ne sont pas fondées. Le projet de loi prévoyait une nouvelle structure et de nouvelles procédures de traitement des revendications. C'est ainsi qu'a été créée une Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) indépendante.

14.16 Le projet de loi prévoyait également des mesures transitoires pour éliminer l'arriéré. Le processus de reconnaissance du statut de réfugié est la responsabilité conjointe d'EIC et de la CISR. Les responsabilités respectives des deux organismes sont décrites plus loin dans ce chapitre.

14.17 Après 15 mois de fonctionnement, la proportion des revendications acceptées par le biais du nouveau processus était de 76 p. 100. Ce taux est un des plus élevés au monde. EIC et la CISR affirment que ce taux d'acceptation élevé depuis le début de 1989 s'explique du fait que la plupart des revendicateurs sont originaires de pays où règne l'agitation.

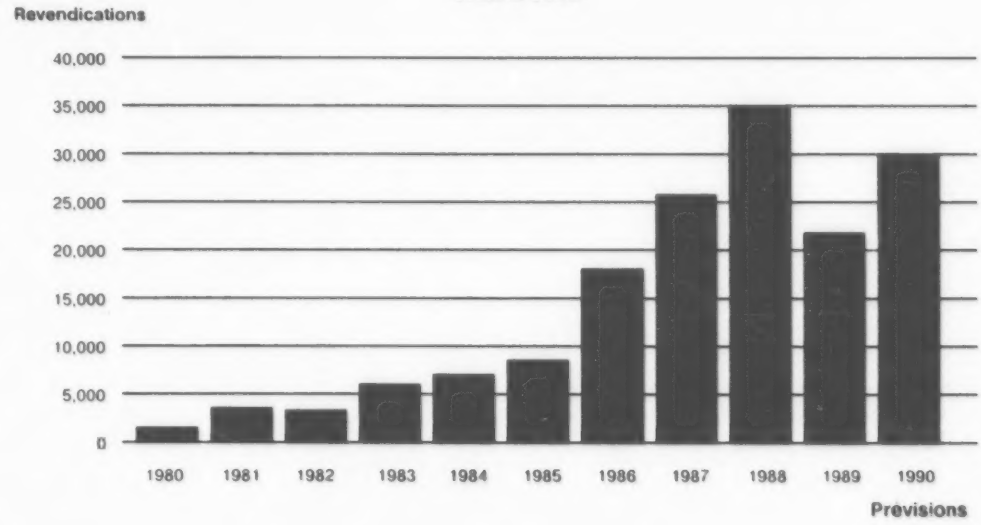
Contexte

14.18 Le contexte dans lequel fonctionne le processus de reconnaissance du statut de réfugié est difficile et se caractérise par une pression des mouvements migratoires qui s'intensifient, par l'obligation de respecter la *Charte canadienne des droits et libertés*, par un processus de reconnaissance quasi judiciaire, par un intérêt marqué du public pour cette question délicate ainsi que par de fréquentes interventions en faveur de demandeurs.

14.19 Les pressions dues aux mouvements migratoires s'intensifient. Comme nous l'avons signalé au chapitre 12, le gouvernement estime qu'il y a environ 80 millions de personnes, dont quelque 15 millions de réfugiés, qui se déplacent actuellement pour trouver de meilleures conditions économiques et sociales ainsi que pour fuir la persécution. Le Canada, qui a la

Pièce 14.1

REVENDICATIONS DU STATUT DE RÉFUGIÉ PRÉSENTÉES AU CANADA 1980 à 1990



réputation d'assurer un asile sûr aux personnes déplacées, d'offrir la stabilité économique et sociale ainsi que la facilité d'accès à l'emploi et aux régimes d'aide sociale, attire un grand nombre de migrants. La pression croissante qu'exercent ces mouvements migratoires a eu des répercussions énormes sur le processus de reconnaissance du statut de réfugié depuis le milieu des années 1980, où le nombre de revendications présentées au Canada a augmenté de façon spectaculaire. On prévoit que les mêmes pressions se feront sentir dans les années 1990.

14.20 La Charte canadienne des droits et libertés. Selon l'interprétation qu'en a donnée la Cour suprême du Canada, notamment dans l'affaire *Singh* en 1985, les garanties énoncées à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne) s'appliquent à toute personne au Canada, et non pas seulement aux citoyens canadiens et aux résidents permanents ou autres personnes légalement au Canada. Toujours selon la Cour suprême, toute revendication du statut de réfugié doit être entendue lorsque son fondement est sérieusement mis en doute.

14.21 En vertu de la Charte, des droits additionnels sont garantis à quiconque se trouve en sol canadien, notamment le droit de ne pas être arrêté ni détenu sans motif valable, le droit d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention, le droit d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et le droit de contester, par «habeas corpus», la légalité de sa détention. Le processus de reconnaissance du statut de réfugié doit garantir aux demandeurs du statut de réfugié tous les droits que garantit la Charte.

14.22 Un système quasi judiciaire. Les audiences que prévoit la Loi sont tenues devant des tribunaux administratifs, et le demandeur peut interjeter appel de la décision de ces tribunaux ou demander une révision judiciaire devant une instance supérieure. Il faut donc des procédures officielles et surtout tenir

compte des aspects juridiques du processus de reconnaissance du statut de réfugié de façon à garantir que les dispositions de la *Loi et du Règlement sur l'immigration* ainsi que celles de la Charte sont respectées. Cela crée des contraintes dont EIC doit tenir compte lorsqu'il exécute des ordonnances de renvoi.

14.23 La reconnaissance du statut de réfugié est un sujet délicat et suscite de nombreuses interventions. Le processus de reconnaissance du statut de réfugié vise des personnes qui sont supposément persécutées dans leur pays d'origine, dont de nombreux cas spéciaux. Vu sa dimension humaine, la question des réfugiés attire fréquemment une grande attention des médias. En outre, divers représentants élus, organismes non gouvernementaux et simples citoyens interviennent souvent auprès du gouvernement pour des cas particuliers.

Objectif et étendue de la vérification

14.24 Notre vérification avait pour objectif de nous assurer que les activités liées au processus de reconnaissance du statut de réfugié étaient gérées de façon économique et efficiente, étant donné leur nature et leurs objectifs opérationnels. Notre examen a porté sur le traitement des quelque 33 000 revendications du statut de réfugié présentées au Canada du 1er janvier 1989 au 31 mars 1990. Nous avons également examiné le programme d'élimination de l'arriéré des 85 000 revendications accumulées au 31 décembre 1988. Notre vérification n'a pas porté sur le processus de sélection à l'étranger des réfugiés pris en charge par le gouvernement ou parrainés par des organismes privés ni sur le processus de sélection des personnes faisant partie des catégories désignées ou admises au Canada en vertu de mesures spéciales.

14.25 Nous avons concentré notre vérification sur l'efficience du traitement des revendications ainsi que sur les activités visant à garantir le respect des dispositions de la *Loi et du Règlement sur l'immigration*, notamment la formation du personnel et les contrôles relatifs aux interprètes. Nous avons effectué la vérification aux administrations centrales d'EIC et de la CISR ainsi que dans les régions de l'Ontario et du Québec, où se trouvent 88 p. 100 des revendicateurs.

Les audiences où l'on décide du statut de réfugié se tiennent dans un contexte quasi judiciaire (voir le paragraphe 14.22).

14.26 Le personnel d'EIC et de la CISR a fait un travail considérable au cours des deux dernières années pour mettre en place le nouveau système. Nous nous sommes rendu compte de la difficulté que représentait la mise en place, dans un laps de temps relativement court, des nouvelles structures et procédures du processus de reconnaissance du statut de réfugié et du processus d'élimination de l'arriéré. Il convient de noter que ces deux processus ont évolué pendant la période de vérification : EIC et la CISR apportaient des modifications pour améliorer les systèmes en place. Néanmoins, nous sommes d'avis que notre vérification était opportune, les problèmes devant être réglés dès que possible.

Le nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié

14.27 La *Loi sur l'immigration* précise le processus à suivre pour le traitement des revendications du statut de réfugié présentées au Canada. Le processus comprend deux paliers d'audience. EIC est chargé de l'audience initiale qui se tient devant un arbitre indépendant d'EIC et un commissaire de la CISR. Le but de cette audience est d'établir si la revendication est recevable et comporte un minimum de fondement. Si les deux conditions sont réunies, la CISR tient une deuxième audience (audience approfondie) devant deux commissaires qui établissent si le demandeur est un réfugié au sens de la *Convention de Genève*.

14.28 Si la décision rendue à l'une ou l'autre audience est négative, le demandeur peut interjeter appel devant la Cour fédérale, après en avoir obtenu l'autorisation.

14.29 Les demandeurs dont la revendication est acceptée à l'audience approfondie doivent satisfaire à certaines conditions prévues par la Loi concernant la santé et la sécurité, avant que le droit d'établissement ne leur soit accordé. La pièce 14.2 représente le nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié.

14.30 Le coût du traitement des revendications du statut de réfugié présentées entre le 1er janvier 1989 et le 31 mars 1990 s'établit à quelque 83 millions de dollars. La CISR a dépensé 58 millions de dollars et utilisé en moyenne 425 années-personnes. EIC a dépensé 25 millions de dollars et utilisé 280 années-personnes.

14.31 D'après nos estimations, le coût direct moyen du traitement d'une demande, les deux paliers d'audience compris, était d'environ 2 600 $.

Le nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié pourrait ne pas avoir l'effet de dissuasion prévu

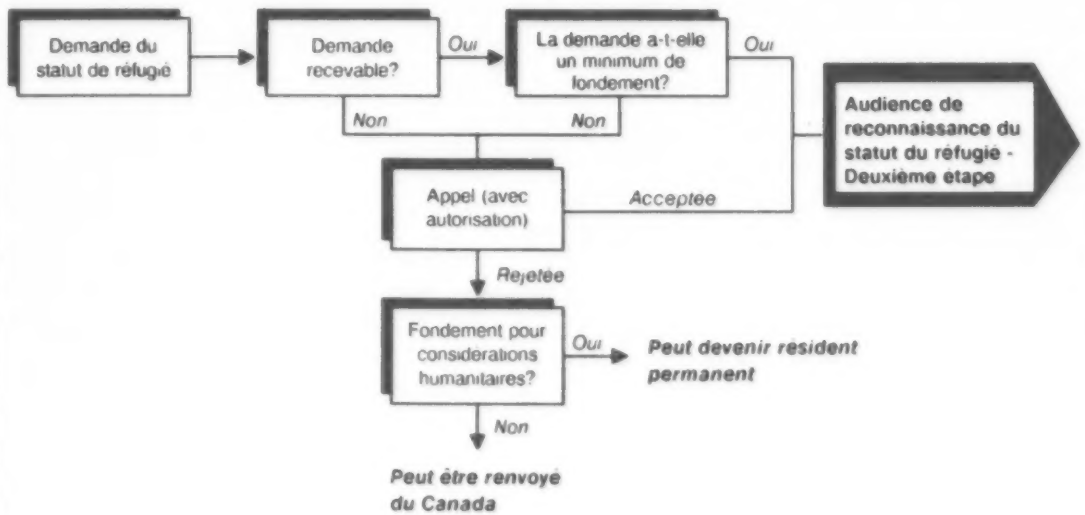
14.32 Avant 1989, un grand nombre de demandeurs venaient au Canada en se disant que s'ils pouvaient entrer au pays, ils avaient de bonnes chances d'y rester au moins trois ans et même de s'y installer de façon permanente, compte tenu de la lenteur du processus de reconnaissance du statut de réfugié en place. Certaines des nouvelles dispositions de la *Loi sur l'immigration*, entrées en vigueur le 1er janvier 1989, visent à éliminer les abus auxquels donnait lieu l'ancien système. Elles comprennent diverses mesures visant à décourager ceux qui ne sont pas d'authentiques réfugiés et à contrôler leur arrivée. Par exemple, des amendes considérablement plus fortes sont prévues pour les passeurs et les compagnies de transport qui emmènent au Canada des personnes non munies des documents voulus.

14.33 On a donc modifié la Loi, entre autres, pour les raisons suivantes : dissuader les revendicateurs qui n'ont pas besoin de la protection du Canada et protéger le système contre l'afflux des demandes de revendicateurs qui avaient déjà eu l'occasion de réclamer la protection d'un autre pays ou dont la revendication n'avait pas le moindre fondement.

14.34 Les nouvelles dispositions de la Loi semblent avoir influé sur le nombre de revendications au début de 1989. Par exemple, les revendications de ressortissants de plusieurs pays qui ne sont pas une source

Pièce 14.2

LE NOUVEAU PROCESSUS DE RECONNAISSANCE DU STATUT DE RÉFUGIÉ
Première étape : l'audience initiale



habituelle de réfugiés ont cessé. Par contre, même si seulement 1 360 revendications ont été présentées au Canada en janvier 1989, le nombre de revendications n'a cessé de croître pour atteindre près de 3 000 par mois au cours des deux derniers mois de 1989. De janvier à mars 1990, il y avait déjà 3 750 revendications par mois.

14.35 Les nouvelles dispositions de la Loi prévoient deux moyens pour dissuader les demandeurs qui n'ont pas besoin de la protection du Canada : le retour dans un pays sûr et un renvoi possible après une audience rapide de leur cas.

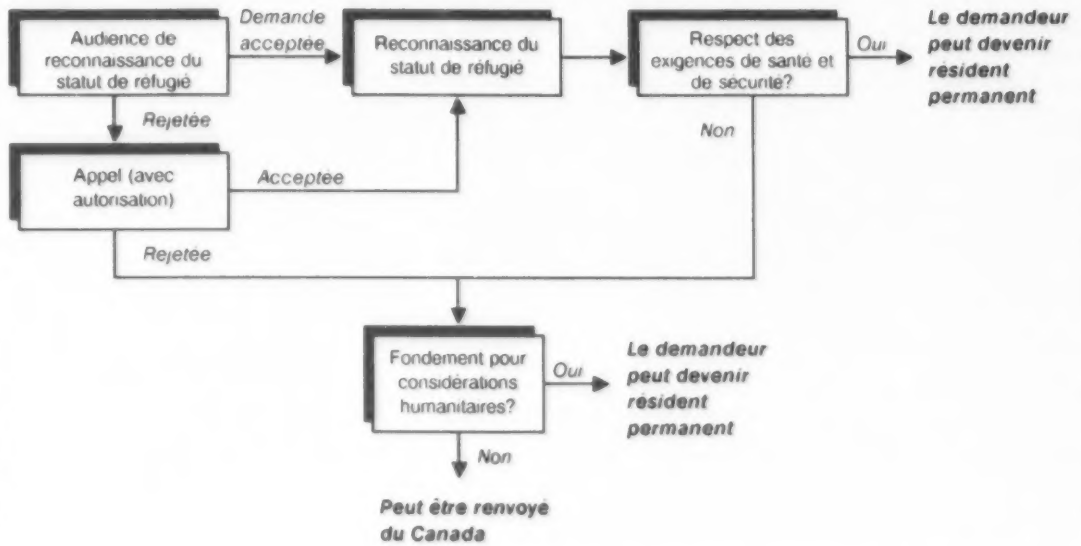
14.36 La disposition relative au retour dans un pays sûr n'a jamais été appliquée. En vertu de la disposition sur le retour dans un pays sûr, EIC et la CISR peuvent refuser l'accès au processus de reconnaissance du statut de réfugié aux demandeurs qui viennent de pays autres que leur pays d'origine, connus pour leur respect des droits de la personne.

D'importants mécanismes de contrôle, prévus pour dissuader les personnes qui n'ont pas besoin de la protection du Canada de demander le statut de réfugié, n'ont pas été mis en place ou ne fonctionnent pas comme prévu.

14.37 Le Cabinet devait établir une liste de tiers pays sûrs après avoir consulté divers organismes concernés, notamment la CISR, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et des organismes non gouvernementaux. Les critères en fonction desquels un pays devait être désigné comme

Pièce 14.2

LE NOUVEAU PROCESSUS DE RECONNAISSANCE DU STATUT DE RÉFUGIÉ
Deuxième étape : l'audience approfondie



sûr comprenaient, entre autres, ses antécédents en matière de respect des droits de la personne, ses garanties de non-refoulement (retour d'une personne dans un pays où elle est menacée de persécution) ainsi que d'autres renseignements obtenus de source fiable. On devait établir la première liste en même temps qu'entraient en vigueur les nouvelles dispositions législatives.

14.38 On devait décider du retour ou non d'un demandeur dans un tiers pays sûr à l'audience initiale. Le demandeur avait le droit d'interjeter appel contre la décision, mais devait attendre à l'extérieur du Canada. EIC estimait que 40 p. 100 des demandeurs seraient renvoyés dans un tiers pays sûr après l'audience initiale.

14.39 Toutefois, le gouvernement était d'avis que la disposition sur le retour dans un pays sûr ne devait pas être appliquée, et la liste des tiers pays sûrs n'a jamais été établie. Cela a donc faussé les prévisions d'EIC sur le nombre de demandes déférées au deuxième palier d'audience. En raison du plus grand nombre de demandes qui ont été entendues, les coûts de 1989 ont augmenté d'environ 5 millions de dollars.

14.40 On prévoyait une audience initiale rapide. EIC avait prévu au début que les demandeurs seraient convoqués à l'audience initiale dans un délai de trois à sept jours. Or, après 15 mois de fonctionnement, il fallait en moyenne cinq mois avant que l'audience initiale soit tenue.

14.41 A l'heure actuelle, une personne qui entre illégalement au Canada ou dont la situation devient illégale après une entrée légale (par exemple, un visiteur dont le visa est expiré) doit faire l'objet d'une enquête par EIC qui décide alors s'il faut la mettre sous garde ou la renvoyer. Cependant, si la personne demande le statut de réfugié, EIC mène une enquête pour examiner la recevabilité de la revendication, et aucune ordonnance de renvoi

ne peut être exécutée tant que la revendication n'est pas passée par toutes les étapes du processus de reconnaissance du statut de réfugié. Si l'audience initiale n'est pas tenue rapidement, la revendication du statut de réfugié devient un «permis» de prolonger son séjour au Canada.

14.42 Cette situation peut donner lieu à des abus et elle est coûteuse. À la fin de 1989, la durée moyenne des deux audiences combinées était d'environ neuf mois. Pendant ce temps, les demandeurs pouvaient bénéficier des programmes sociaux du Canada et éventuellement travailler illégalement. Ils pouvaient aussi mettre en danger la santé et la sécurité des Canadiens puisqu'aucun examen systématique en matière de santé, de sécurité et de criminalité n'était effectué avant qu'une décision finale favorable ne fût rendue sur la question du statut de réfugié.

14.43 **Long processus de renvoi**. À la suite d'un refus à l'issue de l'audience initiale ou de l'audience approfondie, les demandeurs doivent normalement être renvoyés du pays. Toutefois, comme nous le signalons au chapitre 15, la majorité des ordonnances de renvoi touchant des demandeurs du statut de réfugié n'ont pas été exécutées (paragraphes 15.121 à 15.128).

14.44 Les données de la CISR, pour la période comprise entre le 1er janvier 1989 et le 30 avril 1990, montrent que 43 p. 100 des demandeurs dont la revendication a été rejetée à l'audience initiale n'ont toujours pas été renvoyés. Bien plus, 95 p. 100 des demandeurs dont la revendication a été rejetée à l'audience approfondie n'ont toujours pas quitté le pays.

14.45 Trois raisons principales expliquent ce faible taux de renvoi. Premièrement, les renvois dans les pays où règnent la guerre et l'agitation civile ont fait l'objet d'un moratoire, c'est-à-dire qu'ils ont été différés. Deuxièmement, il n'y a pas de renvoi tant qu'une décision fait l'objet d'un appel devant la Cour fédérale. D'après les rapports que nous avons obtenus, près des deux tiers des demandeurs dont la revendication a été rejetée en première ou en deuxième audience demandent une autorisation aux fins d'une révision judiciaire ou d'un appel et environ un tiers des demandeurs obtiennent cette autorisation. Troisièmement, les demandeurs ne sont renvoyés qu'après un examen approfondi de leur cas par EIC, en fonction de considérations humanitaires.

14.46 Un demandeur dont la revendication est rejetée à l'audience initiale a, par conséquent, une chance sur deux de rester au Canada pour une période de temps prolongée ou de façon permanente, et le demandeur dont la revendication a été rejetée à l'audience approfondie en est presque assuré.

14.47 Quelle que soit la raison, le faible taux de renvoi diminue l'effet de dissuasion que devait avoir le nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié.

14.48 En conclusion, certaines mesures de contrôle importantes qui devaient avoir un effet dissuasif sur les personnes qui n'ont pas besoin de la protection du Canada n'ont pas été mises en place ou ne fonctionnent pas comme prévu. En conséquence, nous craignons que le Canada ne se retrouve dans la même situation qu'en 1988, lorsque le nombre de revendications reçues dépassait la capacité de traitement du système.

Les problèmes liés aux ajournements et à la mise au rôle des audiences nuisent à l'efficience du système

14.49 Étant donné les objectifs des nouvelles dispositions législatives, le processus de reconnaissance du statut de réfugié doit être à la fois juste et rapide pour éviter tout retard causant des difficultés aux demandeurs et créant un arriéré excessif. De même, il se doit d'être efficient de façon que les coûts ne soient pas prohibitifs.

14.50 Il faut environ neuf mois pour qu'une demande passe par le processus des deux audiences, alors qu'à l'origine EIC prévoyait un délai d'attente de trois à quatre mois.

Après seulement quinze mois de fonctionnement, le processus de reconnaissance du statut de réfugié avait déjà pris un retard important.

14.51 EIC avait prévu cette période de trois à quatre mois en se fondant sur les dispositions concernant le retour dans un pays sûr et sur la provenance des revendicateurs. Au cours des quinze premiers mois de fonctionnement, il y a eu moins de revendications non fondées que prévu, de sorte qu'un plus grand nombre de revendications ont été entendues aux deux paliers d'audience.

14.52 Entre le 1er janvier 1989 et le 31 mars 1990, 32 995 revendications du statut de réfugié ont été présentées au Canada. De ce nombre, 18 569 ont fait l'objet d'une audience initiale; 94 p. 100 d'entre elles ont été acceptées et déférées au deuxième palier d'audience. De ces dernières, 7 850 ont été traitées et 87 p. 100 d'entre elles ont été acceptées et déférées pour fins d'octroi du droit d'établissement. Comme le montre la pièce 14.3, 23 499 revendications, ou 71 p. 100 de toutes les revendications reçues, étaient en attente à une étape ou l'autre du processus au 31 mars 1990. Après 15 mois de fonctionnement seulement, le nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié avait déjà pris un retard important.

14.53 **Ajournements**. Nous avons constaté que le nombre d'ajournements aux deux paliers d'audience était très élevé. Pour mieux comprendre la situation, nous avons recueilli des statistiques sur les ajournements dans une région importante. Nous avons constaté que, dans cette région, 33 p. 100 des audiences au premier palier étaient en moyenne ajournées 1,8 fois. Au deuxième palier, 27 p. 100 des audiences étaient ajournées.

14.54 Les ajournements sont dûs essentiellement au manque de disponibilité ou de préparation des avocats des demandeurs et au fait que l'on ne prévoit pas suffisamment de temps pour les audiences. Chaque ajournement retarde le processus d'environ un mois. Nous pensons que le nombre des ajournements pourrait être réduit grâce à une meilleure mise au rôle.

14.55 **Mise au rôle des audiences**. Nous avons constaté, que pour établir le rôle des audiences, on ne tenait pas suffisamment compte des ajournements ni du temps moyen nécessaire pour tenir une audience.

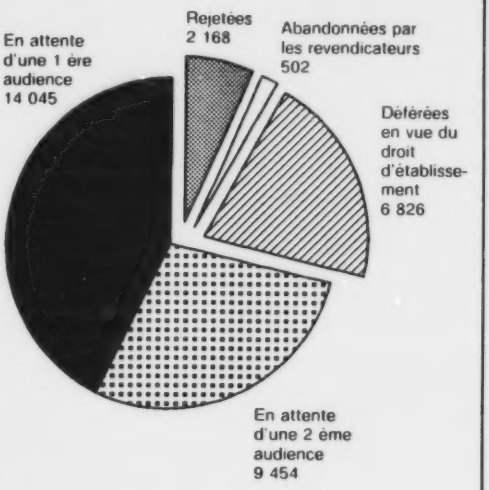
Les ajournements et les problèmes liés à la mise au rôle ne permettent pas l'utilisation optimale du temps des arbitres et des commissaires de la CISR.

14.56 Nous nous rendons compte qu'il y a toujours des difficultés à mettre en place un nouveau processus, mais il n'en reste pas moins que les ajournements et les problèmes liés à la mise au rôle des audiences réduisent l'efficience du système et ne permettent pas l'utilisation optimale du temps des arbitres et des commissaires de la CISR. Par exemple, pour les audiences initiales, nous avons calculé qu'en 1989, seulement 59 p. 100 environ du temps que les arbitres et les membres de la CISR devaient consacrer à cette activité avait été utilisé.

14.57 En 1989, 6 400 revendications ont été entendues au deuxième palier, ce qui représente 57 p. 100 de l'objectif fixé par la CISR pour ces audiences. Cependant, les commissaires de la CISR avaient atteint leur objectif au cours des trois premiers mois de 1990.

Pièce 14.3

NOUVEAU PROCESSUS DE RECONNAISSANCE DU STATUT DE RÉFUGIÉ RÉPARTITION DES REVENDICATIONS



32 995 REVENDICATIONS REÇUES
23 499 EN ATTENTE

14.58 En janvier 1990, EIC a mis en oeuvre, dans une région, un projet pilote qui prévoyait accélérer le déroulement des audiences.

14.59 De son côté, la CISR a également mis en oeuvre un projet pilote d'audience accélérée. Dans ce cadre, elle ne détache qu'un commissaire seulement, au deuxième palier d'audience, pour entendre les revendications qui semblent bien fondées. EIC et la CISR ont également rencontré des représentants de la profession juridique dans le but de diminuer les ajournements demandés par les avocats des demandeurs.

14.60 EIC et la CISR devraient prendre les mesures nécessaires pour réduire les ajournements et améliorer la mise au rôle des audiences.

Commentaires d'EIC : *Fait à souligner, les audiences et les enquêtes de l'Immigration se déroulent dans un cadre quasi judiciaire; les droits de la personne en cause doivent être respectés. Concrètement, cela signifie que les arbitres doivent se conformer à un protocole judiciaire pour le déroulement des audiences et des enquêtes et l'efficience, quoique importante, ne peut donc être le facteur principal dont il faut tenir compte.*

Depuis la mise en place en janvier 1989 du système de reconnaissance du statut de réfugié, nous avons apporté régulièrement des améliorations à la mise au rôle des enquêtes. Nous avons mis au point des systèmes informatiques afin de mieux établir la mise au rôle, tant dans les cas de l'arriéré que des enquêtes faites en vertu des nouvelles dispositions de la Loi.

Un groupe de travail sur l'immigration et l'arbitrage a effectué, en juin 1990, un examen approfondi des méthodes de mise au rôle des enquêtes. Deux préoccupations ont été exprimées : le taux élevé des ajournements et la question de l'efficience et de l'efficacité dans la mise au rôle des enquêtes et des audiences.

Nous avons distribué, en août 1990, des directives détaillées décrivant une méthode modifiée pour réduire le nombre des ajournements et accroître l'efficience et l'efficacité du système de mise au rôle.

Le pourcentage des ajournements sera surveillé de près et, au besoin, des corrections seront apportées afin d'assurer au système une efficience et une efficacité maximales, compte tenu de son cadre quasi judiciaire.

Commentaire de la CISR : *La CISR a toujours cherché des moyens de réduire les ajournements et d'améliorer l'efficacité de la mise au rôle, et elle y voit toujours. En fait, la CISR a amélioré considérablement la mise au rôle de ses audiences approfondies, comme l'indique l'augmentation de plus de 50 p. 100 du nombre d'audiences terminées au cours des six derniers mois.*

Une rationalisation de l'audience initiale pour les revendications non contestées par EIC permettrait de réaliser des économies importantes

14.61 L'audience initiale est tenue devant un arbitre d'EIC et un commissaire de la CISR. En plus du demandeur et de son avocat, assistent également à l'audience un agent chargé de présenter les cas, qui représente le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, et un interprète. Six personnes doivent donc être disponibles et prêtes pour l'audience à une date précise. En cas d'ajournement, il faut à nouveau réunir six personnes à une date qui convient à toutes. Nous avons constaté qu'il faut en moyenne cinq mois pour rendre une décision à l'audience initiale, à compter de la date d'arrivée du demandeur au Canada.

Nous mettons en doute l'utilisation optimale des ressources dans le cas des audiences initiales pour les revendications non contestées par le représentant du ministre.

14.62 EIC prévoyait au départ que 44 p. 100 des revendications seraient acceptées à l'audience initiale. Pour faire ces estimations, EIC a tenu compte des données historiques sur l'éventail des pays d'origine et des dispositions relatives au retour dans un pays sûr. Or, l'éventail des pays a changé, et les dispositions sur le retour dans un pays sûr n'ont jamais été appliquées. Au 31 mars 1990, 94 p. 100 des revendications étaient acceptées à ce palier.

14.63 Nous avons également constaté que 87 p. 100 de ces revendications n'étaient pas contestées par l'agent chargé de présenter les cas, EIC jugeant que les revendications étaient recevables et avaient un minimum de fondement. Dans ce cas, la Loi oblige l'arbitre et le commissaire de la CISR à déférer automatiquement le cas au deuxième palier d'audience. Nous reconnaissons l'effet de dissuasion important de l'audience initiale, mais nous doutons de l'utilisation optimale des ressources dans le cas de cette audience pour les revendications non contestées par le représentant du ministre.

14.64 Selon nos estimations, l'élimination de l'audience initiale pour les cas non contestés aurait permis de récupérer environ un million de dollars, qui aurait pu servir à traiter un plus grand nombre de revendications en 1989.

14.65 À l'automne de 1989, EIC a mis à l'essai une formule d'audiences de groupes pour les revendications non contestées par le ministre et présentées par des demandeurs originaires d'un même pays. EIC envisage également de mettre en oeuvre un projet pilote où l'audience initiale se fondera sur un examen des dossiers. Ainsi, on éliminera l'audience initiale pour les revendications manifestement fondées.

14.66 EIC devrait rationaliser l'audience initiale des cas non contestés par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

***Commentaire d'EIC** : Cette solution était l'une des options retenues à la fin de 1989. Depuis, EIC a mis sur pied deux projets pilotes (Vancouver et Niagara Falls) afin d'évaluer la qualité d'un processus simplifié d'enquête où tous les cas non contestés au premier palier d'audience seront traités sur simple examen des dossiers. Après avoir évalué ces projets (ce qui devrait être terminé à la fin de septembre 1990), EIC entend, si les résultats sont positifs, utiliser le système dans tout le pays.*

***Commentaire de la CISR** : La CISR est d'accord et appuie sans réserve le projet d'examen des dossiers visant à accélérer le traitement des revendications non contestées par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. La CISR fait tout pour que ce processus soit instauré.*

La formation du personnel d'EIC et les mesures de contrôle visant les interprètes doivent être améliorées

14.67 Compte tenu de l'importance des décisions rendues, il faut prévoir une formation adéquate du personnel d'EIC et de la CISR ainsi que les contrôlés voulus à l'égard des interprètes.

14.68 La formation des agents chargés de présenter les cas n'est pas adéquate. Selon nous, la formation donnée par EIC aux nouveaux arbitres était satisfaisante. Toutefois, nous avons constaté des lacunes dans la formation des agents chargés de présenter les cas. De par leurs fonctions, ils doivent connaître plusieurs lois, règlements, politiques et procédures. Ils doivent également connaître le profil des pays d'origine des réfugiés et les événements politiques récents ainsi que la jurisprudence se rapportant à l'immigration. Ces exigences sont particulièrement lourdes pour les agents qui ont été nommés alors qu'ils n'avaient pas d'expérience en immigration, soit 33 p. 100 des agents chargés de présenter les cas. Non seulement le cours était-il conçu pour des agents ayant de l'expérience en immigration, mais encore il a été annulé cinq fois en 1989-1990. De plus, EIC a décidé, en avril 1990, de remanier le cours en profondeur, et le cours révisé ne sera pas donné avant octobre 1990.

14.69 À la CISR, nous avons constaté que la formation donnée aux commissaires et aux agents d'audience était, dans l'ensemble, satisfaisante.

14.70 Il n'y a pas de contrôles suffisants à l'égard des interprètes. Pour que le processus soit juste, il faut que les représentants d'EIC, de la CISR et les demandeurs puissent compter sur une interprétation complète, précise et objective de ce qui se dit à l'audience. Nous avons constaté qu'il n'y avait pas suffisamment de vérifications des qualifications, de la cote de sécurité et des conflits d'intérêts éventuels des interprètes, tant à EIC qu'à la CISR.

14.71 Il y avait même quelques demandeurs du statut de réfugié parmi les interprètes. Nous nous rendons compte des difficultés qu'il y a à trouver des interprètes dans beaucoup de langues étrangères, mais nous sommes d'avis que des contrôles plus stricts sont essentiels.

14.72 EIC devrait veiller à ce que les agents chargés de présenter les cas reçoivent une formation adéquate. EIC et la CISR devraient veiller à ce que les interprètes soient qualifiés, qu'ils aient la cote de sécurité voulue et ne soient pas en conflit d'intérêts.

Commentaire d'EIC *: EIC est en train d'élaborer un programme complet de formation pour les agents chargés de présenter les cas (ACPC). À l'automne de 1988, on a conçu un cours de base d'une durée de trois semaines pour les ACPC. Le cours a été révisé en mai 1990 et en juin de la même année, il servait de cours pilote. On a recommandé aux régions d'offrir un vaste programme d'initiation pour les nouveaux ACPC. Le programme comprendrait une série d'affectations par roulement aux postes d'examinateurs, de conseillers et d'investigateurs. EIC prévoit d'offrir aux ACPC, à partir du printemps de 1991, un cours de formation avancée. Outre ces cours de formation structurée, EIC offre des programmes locaux et régionaux de formation en cours d'emploi, et elle organise, à l'échelle nationale, des conférences annuelles pour les ACPC ainsi que des rencontres semestrielles pour leurs superviseurs afin d'accroître leurs compétences et leurs connaissances.*

La question de la compétence des interprètes préoccupe sérieusement EIC depuis déjà un bon moment. Au cours de l'année dernière, un projet était en cours visant l'élaboration de cotes de sécurité pour les interprètes, une échelle nationale de rémunération, un modèle de contrat de service normalisé à utiliser à l'échelle nationale et des normes d'accréditation. On a mis au point un examen d'accréditation en espagnol et nous sommes à en rédiger des versions correspondantes pour l'accréditation en d'autres langues. À condition que le Conseil du Trésor nous attribue d'autres ressources, cet ensemble de mesures devrait

pouvoir être mis en oeuvre à l'automne de 1990. On devrait ainsi disposer de normes nationales pour la sélection des interprètes et éviter d'éventuels conflits d'intérêts.

Commentaire de la CISR : *La CISR travaille maintenant, en collaboration avec EIC et le Secrétariat du Conseil du Trésor, à l'élaboration d'un examen garantissant la compétence de ses interprètes. On met en marche un processus de vérification de sécurité pour tous les interprètes employés par la Commission. Au cours de la formation, on aborde la question des conflits d'intérêts; de plus, avant chaque audience, les interprètes signent une déclaration où ils s'engagent à respecter une ligne de conduite. Enfin, on est à mettre au point un guide pour interprètes, dans lequel on les renseignera sur les conflits d'intérêts.*

Le programme d'élimination de l'arriéré

14.73 Lors de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives, le 1er janvier 1989, il restait quelque 85 000 cas à traiter dans l'ancien système. La Loi prévoit des mesures transitoires pour le traitement de ces cas. Les dispositions réglementaires à ce sujet ont été promulguées le 27 décembre 1989.

14.74 Le système mis en place est semblable au nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié. Il en diffère, cependant, sur le point suivant : si on reconnaît à la revendication un minimum de fondement à l'audience initiale, le demandeur est immédiatement considéré comme admissible au droit d'établissement, sans qu'il ait à prouver plus en profondeur que sa situation correspond à la définition de réfugié énoncée dans la *Convention de Genève*. Cette façon de procéder se voulait plus rapide et plus économique que le processus visant les nouveaux demandeurs.

14.75 Pour que ces cas soient réglés, le Conseil du Trésor a approuvé, en janvier 1989, une somme de 105 millions de dollars, soit 1 235 dollars par cas, ainsi que 1 018 années-personnes. Une somme de 94 millions de dollars et 854 années-personnes ont été affectées à EIC, le reste à la CISR. Des crédits supplémentaires de 76 millions de dollars ont été autorisés au titre des cours de langue et de l'aide à l'établissement pour les personnes admissibles.

On peut sérieusement douter de la capacité du système d'éliminer l'arriéré dans les limites du budget et les délais prévus.

De sérieux retards au 31 mars 1990

14.76 À l'origine, EIC s'était fixé deux ans, à partir du 1er avril 1989, pour éliminer l'arriéré. Toutefois, le programme d'élimination de l'arriéré n'a pas débuté avant septembre 1989 pour diverses raisons. D'abord, on a donné la priorité au nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié. Ensuite, se sont produits des retards à différents niveaux : décision du Cabinet sur la façon de traiter l'arriéré, mise en place de la nouvelle structure organisationnelle, élaboration du processus, rédaction des dispositions réglementaires, recrutement et formation du personnel. EIC s'est donc fixé une nouvelle date limite, septembre 1991.

14.77 Nous avons observé dans les régions du Québec et de l'Ontario, qui traitent 93 p. 100 des revendications faisant partie de l'arriéré, que la productivité et les ressources actuelles ne permettront très probablement pas de respecter le nouveau délai. En effet, au 31 mars 1990, c'est-à-dire sept mois après la mise en oeuvre du programme, 2 073 cas seulement avaient été réglés. Il s'agissait surtout de «départs volontaires», c'est-à-dire de personnes dont le cas en était au tout début du processus et qui ont été invitées à quitter le Canada de leur plein gré. D'après les prévisions d'EIC, 21 450 cas auraient dû être réglés après sept mois. Il y avait effectivement 26 000 cas environ en cours de traitement,

dont 10 550 étaient à l'étape du droit d'établissement, dernière étape du processus.

L'efficience des opérations des Centres d'immigration Canada - Suppression de l'arriéré (CIC-SAR) - pourrait être améliorée

14.78 Nous avons constaté dans les CIC-SAR les mêmes problèmes d'ajournements, de mise au rôle des audiences et de productivité que dans le nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié (paragraphes 14.53 à 14.60). En raison de ces problèmes, seulement 50 p. 100 du temps qu'arbitres et commissaires de la CISR prévoyaient consacrer à ces activités était utilisé.

14.79 Les lacunes constatées dans le nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié concernant la formation des agents chargés de présenter les cas et les contrôles relatifs aux interprètes se retrouvent dans le processus d'élimination de l'arriéré (paragraphes 14.68 à 14.72).

14.80 Nous doutons également qu'il y ait optimisation des ressources dans l'actuel processus d'audience initiale pour les revendications non contestées par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

14.81 Au moment de notre vérification, EIC envisageait, pour accélérer le processus, de mettre en oeuvre un projet pilote d'audience initiale fondée sur un examen des dossiers. EIC songeait aussi à modifier la mise au rôle des audiences en vue d'utiliser les ressources de façon plus productive. EIC a également rencontré les représentants de la profession juridique en vue de diminuer le nombre d'ajournements imputables aux avocats.

14.82 EIC devrait :

- **rationaliser le processus d'audience pour les cas de l'arriéré non contestés par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration;**

- **veiller à ce que les agents chargés de présenter les cas aient reçu la formation voulue;**

- **s'assurer de la compétence des interprètes, vérifier leur cote de sécurité ainsi que les possibilités de conflits d'intérêts.**

***Commentaires d'EIC** : Un nouveau processus fondé sur l'examen des dossiers de l'arriéré, introduit en Ontario, au Québec, en Colombie-Britannique et en Alberta à l'été de 1990, permettra de repérer les cas dont on est presque certain qu'ils ne seront pas contestés ou que l'on accueillera favorablement pour des raisons humanitaires. Nous prévoyons ainsi de réduire le nombre d'audiences devant le tribunal administratif et le nombre d'entrevues menées pour des raisons humanitaires ou par compassion, ce qui réduira grandement la durée du traitement des dossiers.*

Les mesures prises par EIC pour s'assurer que les agents chargés de présenter les cas ont la formation voulue sont exposées au paragraphe 14.72.

Au paragraphe 14.72, EIC a indiqué qu'il a élaboré des normes nationales, des examens sécuritaires et des mesures en vue d'éliminer les possibilités de conflits d'intérêts.

***Commentaire de la CISR** : La CISR convient qu'il faut rationaliser le processus de l'audience initiale dans le cas des revendications non contestées; à cette fin, elle a donné son appui inconditionnel au projet d'examen des dossiers, projet à l'essai depuis quelques mois. Au paragraphe 14.72 sont exposées les mesures prises par la Commission pour s'assurer que les interprètes sont compétents, qu'ils ont reçu la cote de sécurité voulue et qu'ils ne sont pas en conflit d'intérêts.*

Les contrôles relatifs aux demandeurs du statut de réfugié

14.83 Comme nous l'avons mentionné au chapitre 15, un des objectifs de la *Loi sur l'immigration* est de garantir la santé et la sécurité des résidents canadiens (paragraphes 15.56 et 15.79). La Loi prévoit donc des

contrôles permettant de s'assurer que cet objectif est atteint.

Les contrôles visant à garantir la santé et la sécurité des demandeurs n'ont pas toujours été exercés en temps opportun.

Les examens médicaux et sécuritaires des demandeurs n'ont pas toujours été effectués en temps opportun

14.84 En vertu de la Loi, les nouveaux demandeurs dont la revendication est déférée au deuxième palier d'audience doivent subir un examen médical. Nous avons constaté que ces examens ne sont pas faits systématiquement avant la reconnaissance du statut de réfugié et l'examen de la demande de droit d'établissement. Il peut s'écouler six mois entre le moment où la revendication est déférée au deuxième palier et l'examen médical. La situation est d'autant plus préoccupante que l'on sait qu'il faut en moyenne cinq mois pour que l'audience initiale soit menée à terme.

14.85 Nous avons également constaté que 43 p. 100 des demandeurs dont la revendication fait partie de l'arriéré n'avaient pas subi d'examen médical depuis leur arrivée au Canada. Par ailleurs, très peu d'entre eux ont fait l'objet d'un examen sécuritaire et d'une vérification d'antécédents criminels. La plupart de ces demandeurs sont arrivés au Canada entre mai 1986 et décembre 1988.

On exerce des contrôles insuffisants à l'endroit des personnes qui ne se présentent pas à une convocation

14.86 Au 31 mars 1990, 6 000 demandeurs environ dont la revendication fait partie de l'arriéré, qui ont été convoqués à une étape ou à une autre du processus, ne se sont pas présentés. EIC n'a pris aucune mesure pour retrouver ces personnes. EIC avait prévu que sur l'ensemble de l'arriéré, il y aurait 15 700 personnes qui ne se présenteraient pas. Il s'ensuit qu'un certain nombre de personnes resteront au Canada sans autorisation et sans aucun contrôle de l'Immigration, à moins qu'EIC ne prenne les mesures voulues.

14.87 EIC devrait :

- **veiller à ce que les personnes qui revendiquent le statut de réfugié fassent l'objet d'un examen médical, d'un examen sécuritaire et d'antécédents criminels aussi rapidement que possible après qu'elles ont présenté leur revendication, étant donné la forte proportion de revendications acceptées jusqu'ici;**

- **veiller à ce qu'il y ait une investigation dans tous les cas où les revendicateurs ne se présentent pas à une convocation;**

- **veiller à ce que les demandeurs dont la revendication fait partie de l'arriéré subissent, dès que possible, un examen médical et un examen sécuritaire.**

***Commentaires d'EIC** : Peu de revendicateurs du statut de réfugié parmi ceux dont la demande de résidence permanente a été étudiée se sont avérés être des criminels ou présentaient un état pathologique sérieux. De plus, d'autres procédures sont utilisées pour effectuer des vérifications d'antécédents criminels dans le cas des personnes reçues aux points d'entrée dont l'identité est incertaine. Des efforts seront faits pour accélérer les examens médicaux et les examens de sécurité.*

Dans les grands centres, il y a eu, au cours de la période où ont été mis sur pied les groupes d'investigation des cas de l'arriéré, certains retards dans l'acheminement des cas requérant une investigation. On a maintenant établi un plan d'investigation dont on assure présentement la mise en oeuvre. Les cas de personnes qui ne se présentent pas à une convocation doivent maintenant être signalés aux investigateurs dans un délai de 24 heures. On signale que 57 p. 100 des demandeurs dont la revendication fait partie de l'arriéré ont subi un examen médical à leur arrivée. EIC

leur fait passer sans délai des examens médicaux et procède à des vérifications de leurs antécédents dès qu'il y a autorisation provisoire d'amorcer le processus d'établissement au pays.

15

Immigration

Le contrôle et l'exécution de la *Loi sur l'immigration*

Immigration

Le contrôle et l'exécution de la *Loi sur l'immigration*

Points saillants

15.1 Le système canadien de contrôle et d'exécution de la *Loi sur l'immigration* est structuré selon trois principaux centres d'intervention : la sélection à l'étranger, les examens aux points d'entree et le contrôle et l'exécution de la Loi à l'intérieur du pays. Les activités de contrôle et d'exécution de la Loi doivent permettre d'identifier les personnes non admissibles et d'empêcher qu'elles entrent au Canada; elles doivent également permettre de contrôler le séjour de celles qui y sont admises temporairement, de mettre sous garde les personnes qui constituent un risque à la sécurité ou une menace grave sur le plan criminel, et, normalement, de renvoyer du Canada les personnes qui contreviennent à la *Loi sur l'immigration* ou à son Règlement (voir les paragraphes 15.13 et 15.14).

15.2 Le défi que représentent ces objectifs est impressionnant. Le caractère judiciaire du processus, le grand nombre d'appels interjetés à l'égard des jugements rendus sur des cas d'immigration, les pressions qu'exercent de nombreuses organisations et le volume d'activités influent fortement sur la mesure avec laquelle les objectifs de contrôle et d'exécution de la Loi sont atteints (15.17 et 15.18).

15.3 Notre vérification soulève des doutes sur l'efficacité opérationnelle d'activités clés du contrôle et de l'exécution de la Loi (15.25 et 15.26).

15.4 À la ligne d'inspection primaire (LIP), le premier contrôle aux points d'entrée en sol canadien, les avis de signalement qui servent à identifier les personnes non admissibles n'étaient pas utilisés efficacement. Les agents des douanes avaient reçu, en matière d'immigration, une formation limitée et manquant de cohérence. Nous avons constaté que l'absence de système de mesure du rendement de la LIP à l'égard de l'immigration et le peu de rétroaction sur les cas déférés à l'examen secondaire ont affaibli les contrôles de gestion de la ligne d'inspection primaire (15.27 à 15.55).

15.5 Par ailleurs, les résultats des activités d'examen sécuritaire ont besoin d'être évalués. Même lorsque les rapports fournissent les raisons de l'inadmissibilité, peu de dossiers sont rejetés, et rien n'indique que les vérifications relatives aux activités criminelles sont complètes. Nous avons également constaté l'absence de normes en matière d'examen médical pour assurer la conformité à la Loi et prévenir l'entrée de personnes qui représenteraient un danger pour la santé publique ou créeraient une demande excessive sur les services canadiens de santé et de bien-être social (15.56 à 15.82).

Points saillants (suite)

15.6 Notre examen a également révélé que les conditions rattachées au droit d'établissement accordé aux entrepreneurs ne sont pas imposées de façon uniforme. En outre, la majorité des entrepreneurs qui ont obtenu le droit à l'établissement sous réserve de conditions ne sont pas tenus de démontrer qu'ils s'y sont conformés. Aucun entrepreneur n'a été renvoyé pour bris de conditions (15.93 à 15.101).

15.7 Notre examen des procédures d'exécution de la *Loi sur l'immigration* a révélé que, en dépit d'améliorations apportées depuis 1989 dans le domaine de l'immigration, il y a encore dans une région un arriéré sérieux d'investigations et que leur efficience doit être améliorée. Il y a de longs délais pour obtenir l'information nécessaire et pertinente auprès du Centre d'information de la police canadienne ou d'autres sources (15.108 à 15.120).

15.8 Pour la majorité des cas mettant en cause des demandeurs du statut de réfugié, les mesures de renvoi sont reportées ou annulées pour diverses raisons, notamment des appels, des reports imputables à la guerre ou à des troubles civils et pour d'autres motifs d'ordre humanitaire. Ainsi, la plupart des demandeurs sont assurés d'un séjour prolongé au Canada. Nous mettons en doute l'économie, l'efficience et l'efficacité opérationnelle d'un processus où la mise en oeuvre des mesures d'exécution est l'exception plutôt que la règle (15.121 à 15.128).

15.9 Nous avons également constaté des «inefficiences» résultant du recours au permis ministériel pour octroyer un statut temporaire aux personnes qui ont enfreint la *Loi sur l'immigration* ou qui ne sont pas admissibles au Canada (15.129 à 15.142).

15.10 Finalement, notre vérification du Système de soutien aux opérations des bureaux locaux (SSOBL), une source essentielle d'information pour les agents d'immigration, révèle que l'accès au système n'est pas fiable et que les données sont incomplètes et parfois trompeuses (15.144 à 15.152).

15.11 EIC a déployé maints efforts pour relever les défis que pose le Programme d'immigration dans plusieurs des domaines mentionnés ci-haut, dont un nouveau projet visant l'examen sécuritaire en immigration ainsi qu'un examen des politiques et procédés touchant la non-admissibilité pour raisons médicales. Cependant, nous croyons que la mise en oeuvre de nos recommandations aiderait grandement EIC à atteindre ses objectifs de contrôle et d'exécution avec un souci d'économie et d'efficience. (15.74 et 15.82).

Table des matières

	Paragraphe
Contexte	15.12
Objectif et étendue de la vérification	15.19
Activités de contrôle	15.25
L'efficacité opérationnelle de certaines activités de contrôle clés doit être améliorée (15.25)	
La ligne d'inspection primaire	15.27
Lacunes opérationnelles à la ligne d'inspection primaire (15.31)	
Un système de mesure du rendement et une rétroaction insuffisants affaiblissent les contrôles de la ligne d'inspection primaire (15.50)	
L'examen sécuritaire	15.56
Préoccupations sur les résultats de l'examen sécuritaire (15.56)	
L'examen médical	15.78
Les critères d'admissibilité en matière de santé ne sont pas appliqués uniformément (15.78)	
Les obligations des transporteurs	15.83
Les transporteurs contestent les amendes imposées (15.83)	
Les entrepreneurs	15.93
Les conditions régissant l'admission des entrepreneurs ne sont pas appliquées uniformément, les mesures de contrôle ne sont pas exécutoires (15.93)	
Exécution de la Loi	15.102
L'intégrité du contrôle de l'immigration est menacée par les exceptions (15.102)	
Les investigations	15.108
On restructure l'activité «investigation» (15.108)	
Il faut des investigations plus efficientes (15.115)	
Les renvois	15.121
La plupart des ordonnances de renvoi touchant les demandeurs du statut de réfugié ne sont pas exécutées (15.121)	
Les permis ministériels	15.129
Le recours au permis ministériel entraîne un manque d'efficience (15.129)	
Le Système de soutien des opérations des bureaux locaux	15.144
L'accès au système de soutien des opérations des bureaux locaux et la qualité des données doivent être améliorés (15.144)	

Table des matières (suite)

Pièces

15.1	Voyageurs entrant au Canada en 1988-1989
15.2	Statut des cas faisant l'objet d'un avis de refus, 1987 à 1989
15.3	Statut des cas faisant l'objet d'un avis d'information, 1987 à 1989
15.4	Statut des ordonnances de renvoi

Immigration

Le contrôle et l'exécution de la *Loi sur l'immigration*

Contexte

15.12 Les dispositions de la *Loi sur l'immigration* relatives au contrôle et à l'exécution de la Loi ont pour principal objet d'empêcher que n'entrent au Canada des personnes susceptibles de constituer une menace à la santé, au bien-être social et économique des résidents canadiens ou à la sécurité nationale du Canada, et, s'il y a lieu, d'identifier et de renvoyer du Canada les personnes qui contreviennent à la *Loi sur l'immigration*. Un autre objectif de la Loi consiste à faciliter le séjour au Canada de visiteurs de bonne foi en vue de promouvoir le commerce, le tourisme, les activités culturelles et scientifiques ainsi que la compréhension internationale.

15.13 Les activités de contrôle et d'exécution de la Loi doivent permettre d'identifier les personnes non admissibles et empêcher qu'elles entrent au Canada, de contrôler le séjour de celles qui y sont admises temporairement, de mettre sous garde les personnes qui constituent un risque pour la sécurité ou une menace grave sur le plan criminel, et, s'il le faut, de renvoyer du Canada celles qui contreviennent à la Loi ou au Règlement. Parmi les activités conçues pour atteindre ces résultats, mentionnons : l'examen médical, l'examen sécuritaire, les vérifications judiciaires, la délivrance de documents de contrôle, les investigations, les enquêtes, les appels, les mises sous garde et les renvois. De plus, Emploi et Immigration Canada (EIC ou Immigration) reconnaît la nécessité d'assurer un niveau de service élevé aux personnes qui se conforment à la Loi et à son Règlement.

15.14 Les activités de contrôle et d'exécution de la Loi évoluent autour de trois grands axes : la sélection à l'étranger, les examens aux points d'entrée, le contrôle et l'exécution de la Loi dans les bureaux intérieurs.

15.15 Comme il est expliqué au chapitre 12, l'exécution du Programme d'immigration est confiée à un grand nombre d'entités administratives. Dans le domaine du contrôle et de l'exécution de la Loi, les responsabilités sont partagées par EIC, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) (organisme indépendant d'EIC), le ministère des Affaires extérieures (MAE), le ministère du Revenu national - Douanes et Accise (Douanes), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (SBSC).

15.16 Les ressources attribuées au contrôle et à l'exécution de la Loi sont importantes. En 1989-1990, les dépenses directes pour ces activités à Emploi et Immigration Canada étaient de l'ordre de 1 500 années-personnes et de 86 millions de dollars. En outre, les dépenses engagées par d'autres ministères et organismes (GRC, SCRS, MAE, CISR et SBSC) dépassaient 870 années-personnes et 54 millions de dollars. Les dépenses effectuées par les Douanes ne peuvent être facilement déterminées.

15.17 Le défi des activités de contrôle et d'exécution de la Loi est en partie exposé dans les paragraphes qui suivent. En 1988-1989, 101,3 millions de voyageurs sont entrés au Canada. De ce nombre, 37,9 millions étaient des résidents américains, 3,7 millions venaient d'autres pays et 59,7 millions étaient des résidents canadiens. Dans le monde, on estime à quelque 80 millions le nombre de personnes résidant en dehors de leurs frontières nationales et le nombre de réfugiés

serait de l'ordre de 15 millions. Beaucoup de ces personnes cherchent à immigrer pour des raisons économiques ou autres, et le Canada est généralement considéré comme une destination attrayante. En effet, le Canada a la réputation de protéger les réfugiés et les personnes déplacées et d'offrir une stabilité socio-économique ainsi qu'un accès facile aux services sociaux et au marché du travail.

15.18 Les exigences en matière d'impartialité de la *Loi sur l'immigration*, la *Charte canadienne des droits et libertés* et les obligations prévues par la *Convention de Genève* sur le statut de réfugié ont contribué à établir des droits étendus pour les migrants et les demandeurs du statut de réfugié Si bien que quiconque réussit à mettre le pied en terre canadienne, que ce soit légalement ou illégalement, a droit à la protection prévue par la *Charte canadienne des droits et libertes* Cela implique le traitement équitable d'une demande de protection et l'intervention de plusieurs paliers d'appel avant qu'une personne soit renvoyée du Canada. Cette réalité a un impact considérable sur le contrôle et l'exécution de la Loi.

Objectif et étendue de la vérification

15.19 On a procédé à la vérification des activités de contrôle et d'exécution de la Loi aux points d'entrée et dans les bureaux intérieurs au Canada. Notre objectif était de déterminer si les activités avaient été exécutées avec un souci d'économie et d'efficience et en conformité avec la *Loi et le Règlement sur l'immigration*. Nous avons également évalué l'efficacité opérationnelle de ces activités.

15.20 La vérification à EIC portait sur l'administration centrale et 14 Centres d'immigration Canada (CIC) situés dans trois régions : le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique. Les secteurs vérifiés comprenaient les obligations des transporteurs, le suivi du programme d'immigration des entrepreneurs, les investigations, les renvois, le recours aux permis ministériels et les systèmes de soutien automatisés.

15.21 Dans le cadre de notre examen aux points d'entrée, nous avons visité les administrations centrales des Douanes et de l'Immigration, cinq aéroports importants, neuf grands points d'entrée frontaliers et cinq bureaux régionaux des Douanes. Les régions que nous avons examinées recevaient plus de 50 p. 100 des voyageurs qui entraient au Canada et employaient la majorité des douaniers assignés à la ligne d'inspection primaire (LIP), premier contrôle en sol canadien. Notre vérification a porté sur la formation des agents des douanes en matière d'immigration, sur l'utilisation de l'information en provenance de l'Immigration pour identifier les personnes non admissibles, sur les fonctions en immigration assumées à la ligne d'inspection primaire et sur les contrôles de gestion à la LIP en particulier, la mesure du rendement et la rétroaction.

Nous avons examiné comment certaines activités capitales en matière d'immigration sont effectuées pour atteindre les objectifs de contrôle et de protection de la société.

15.22 À la GRC, la vérification a été effectuée à l'administration centrale et dans trois divisions. En ce qui concerne le SCRS, nous avons examiné l'utilisation que fait EIC des avis émis à la suite de l'examen sécuritaire des éventuels immigrants.

15.23 Nous avons passé en revue les activités relatives à l'examen médical de Santé et Bien-être social, à Ottawa. Nous nous sommes surtout arrêtés au respect des critères d'admissibilité en matière de santé stipulés dans la *Loi sur l'immigration*.

15.24 Sont également examinées dans ce chapitre les mesures d'exécution de la Loi prises à l'endroit des demandeurs du statut de réfugié éconduits par la CISR.

Activités de contrôle

L'efficacité opérationnelle de certaines activités de contrôle clés doit être améliorée

15.25 Le système de contrôle a été élaboré afin de régulariser l'entrée et de faciliter le séjour au Canada tant des immigrants que des visiteurs. Parmi les mesures de contrôle, signalons : la sélection à l'étranger et l'examen aux points d'entrée, la délivrance de documents aux immigrants, aux étudiants étrangers et aux travailleurs temporaires, et à tous les visiteurs ressortissants de pays où le visa est obligatoire, ainsi que la surveillance de la conformité aux conditions régissant l'admission et le séjour au Canada.

15.26 Les mesures de contrôle doivent être applicables, efficientes et mises en oeuvre de façon uniforme. Des mesures exécutoires doivent être prises au besoin. Or, notre examen des mesures de contrôle indique qu'elles ne satisfont pas entièrement aux critères précités.

La ligne d'inspection primaire

15.27 Les points d'entrée canadiens sont le pivot de tout le système de contrôle. Même si la personne qui cherche à entrer au Canada a été interrogée à un bureau des visas à l'étranger et qu'elle est munie d'un visa, ce sont les agents examinateurs des Douanes et d'Immigration aux points d'entrée qui décident finalement d'autoriser ou de refuser son admission. Ce sont eux aussi qui décident de l'étendue du contrôle qui sera exercé à l'endroit du visiteur pendant son séjour au Canada.

15.28 L'accroissement du volume de travail aux points d'entrée et la nécessité de faciliter l'entrée ont entraîné l'élaboration d'un système intégré d'examen : la ligne d'inspection primaire. Dans ce système, l'agent d'un seul service, habituellement des Douanes, procède à l'examen initial de tous les voyageurs en vue de s'assurer qu'ils respectent les exigences, en particulier dans les domaines des douanes, de l'immigration, de la santé et de l'agriculture. Ce système intégré profite aux voyageurs, puisque que la majorité d'entre eux sont admis dès l'examen primaire. Par contre, les agents des douanes renvoient certains voyageurs à l'Immigration pour un examen plus détaillé, par exemple des voyageurs réputés non admissibles, ceux qui sont identifiés dans la liste des avis de signalement d'Immigration, ou ceux faisant partie de certaines catégories précises ou encore, ceux ayant besoin d'autres documents ou examens. La pièce 15.1 illustre, par types de points d'entrée, la répartition des voyageurs qui entrent au Canada.

15.29 En 1983, les Douanes et Immigration ratifiaient une entente interministérielle qui définissait le cadre opérationnel et leurs responsabilités respectives dans la mise en oeuvre du programme d'immigration aux points d'entrée.

15.30 L'agent des douanes doit, en moyenne en 30 secondes, déterminer, en se fiant surtout à son jugement personnel, s'il peut admettre le voyageur ou s'il doit déférer son cas à l'Immigration pour qu'un examen plus détaillé soit complété. Dans ce contexte, une formation adéquate des douaniers, une information appropriée et fournie à l'avance concernant les personnes réputées non admissibles, la mesure du rendement de la LIP et une rétroaction régulière et significative sur les cas déférés représentent les éléments essentiels d'une mise en oeuvre adéquate de la LIP. Lors de notre vérification, nous avons observé un certain nombre de lacunes opérationnelles et de faiblesses dans les contrôles de gestion de la LIP.

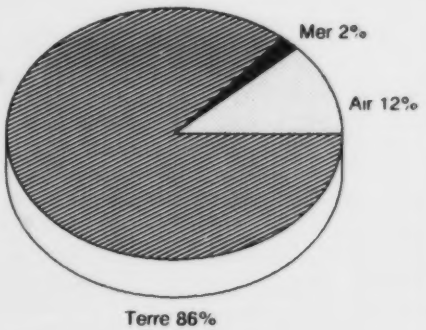
Lacunes opérationnelles à la ligne d'inspection primaire

15.31 Compte tenu de l'importance du contrôle aux points d'entrée et de la complexité de la législation, des politiques et

Pièce 15.1

VOYAGEURS ENTRANT AU CANADA 1988-1989

Types de points d'entree



En 1988-1989, les 101,3 millions de voyageurs qui sont entrés au Canada se répartissaient ainsi :

59%	résidents canadiens
37%	résidents des É.-U.
4%	résidents d'autres pays

directives en matière d'immigration, il est essentiel que les agents des douanes reçoivent une formation appropriée. Tant les Douanes qu'Immigration ont reconnu l'importance de ce facteur et plusieurs dispositions relatives à la formation ont été intégrées dans l'entente interministérielle. Cette entente prévoit donc que les agents des douanes doivent suivre des cours de formation avant d'être affectés à la LIP et, par la suite, mettre à jour leurs connaissances et poursuivre leur perfectionnement professionnel en se recyclant tous les trois ans. Les Douanes sont donc d'avis que leurs agents doivent être formés avant leur affectation à la LIP.

15.32 Conformément à l'entente, il revient à l'Immigration de concevoir et d'offrir la formation des agents des douanes dans le domaine de l'immigration. Les Douanes doivent, quant à elles, informer l'Immigration de leurs besoins en formation et, sur demande, fournir des évaluations de cours.

15.33 La formation des agents des Douanes en matière d'immigration est limitée et manque de cohérence. Bien que la LIP constitue la première affectation des agents des douanes, il n'en demeure pas moins que son volet immigration revêt un caractère unique et très spécialisé. Les agents des douanes assignés à la LIP assument les mêmes fonctions, quels que soient leur statut d'emploi ou leur formation. Or, nous avons constaté que la majorité d'entre eux, dans les régions que nous avons visitées, n'ont reçu qu'une formation limitée en immigration : la plupart n'ont reçu qu'une séance de formation d'une journée ou deux aux points d'entrée. De plus, la mise à jour des connaissances et le perfectionnement professionnel étaient presque inexistants. Alors que les Douanes veulent offrir centralement la formation en immigration à leurs nouveaux agents engagés à plein temps, la pratique depuis plusieurs années, pour la plupart des agents des douanes, s'est limitée à une séance de formation de base offerte localement.

15.34 Élaborées localement par les agents d'immigration, ces séances de formation de base manquent de cohérence. Nous avons observé qu'elles ne suivent aucune norme minimale à l'égard du contenu, de la documentation, de la présentation et de la durée. Ces séances de formation ne sont ni évaluées ni validées. D'avril 1986 à décembre 1989, 50 p. 100 des nouveaux agents des douanes engagés à plein temps, de même que les employés engagés pour une période déterminée, les occasionnels et les étudiants, qui représentaient 56 p. 100 de tous les nouveaux agents, ont été formés sur place.

15.35 Les Douanes et Immigration ont établi qu'une formation centralisée devait préparer les nouveaux agents à plein temps à assumer leurs responsabilités en matière d'immigration. En 1989, les Douanes ont porté à cinq jours la composante immigration de leur programme intégré de formation. Maintenant élargi et obligatoire, ce programme est offert au Collège de Douanes et Accise, à Rigaud, au Québec. Il

a fait l'objet d'évaluations par les Douanes et les deux organismes en font le suivi sur une base régulière. Cependant, le personnel actuel n'y a pas droit.

15.36 Nous avons constaté que les Douanes n'ont pas tenté d'analyser les besoins de mise à jour des connaissances de leurs employés actuels affectés à la LIP. Les gestionnaires d'Immigration reconnaissent qu'il est nécessaire de donner cette formation tous les trois ans, comme il est convenu dans l'entente. Cependant, les Douanes n'accordaient pas autant d'importance à cette question. Nous avons relevé qu'en décembre 1989, plus de 60 p. 100 des agents permanents des douanes des régions que nous avons visitées travaillaient depuis trois ans ou plus et n'avaient reçu que la formation locale au moment de leur entrée en fonctions.

15.37 Les lacunes observées dans la formation des agents des douanes et l'absence de mise à jour des connaissances et du perfectionnement professionnel entraînent une réduction de l'efficience et l'application incohérente des politiques et des directives d'immigration aux points d'entrée.

15.38 Il y a insuffisance d'information appropriée concernant les avis de signalement de l'Immigration. Dans certains cas, Immigration juge que des personnes sont non admissibles ou exige qu'elles se soumettent à un autre examen avant d'être admises au Canada. Une base de données exactes et facilement accessibles sur ces personnes aiderait les agents des douanes à les identifier si elles cherchaient à entrer au Canada. Conformément à l'entente, c'est à l'Immigration d'élaborer et de tenir à jour un système d'information sur les avis de signalement et à Douanes de s'assurer qu'ils sont efficacement utilisés à la LIP.

15.39 Les avis de signalement fournissent aux agents des douanes le nom des personnes non admissibles au Canada et des renseignements à leur sujet. Il s'agit principalement de terroristes connus ou soupçonnés, de dangereux criminels et des personnes qui ont déjà été déportées. Ces renseignements proviennent des administrations nationale ou régionale ou des opérations locales et peuvent être transmis à l'échelle nationale ou localement. Ces renseignements demeurent valides pour une durée qui peut varier de quelques heures à un mois. Immigration transmet un livre d'avis de signalement aux aéroports ainsi qu'à certains points d'entrée frontaliers. De plus, tous les points d'entrée reçoivent des avis de signalement individuels.

La formation limitée et la médiocrité des avis de signalement permettent de douter de l'efficacité opérationnelle de la ligne d'inspection primaire.

15.40 Nous avons relevé des lacunes dans la présentation et l'utilisation des avis de signalement. Immigration n'a pas élaboré de système en vue de permettre la mise à jour et l'utilisation efficace des avis de signalement par les Douanes à la LIP. À la plupart des points d'entrée que nous avons visités, nous avons constaté que la direction d'Immigration n'était pas à même de fournir une liste des avis de signalement et de confirmer que celle-ci était complète et à jour.

15.41 Aux Douanes, nous avons observé que les efforts en vue d'utiliser efficacement les avis de signalement varient d'un point d'entrée à l'autre. Le livre d'avis de signalement comprend plus de 3 500 noms et il est fastidieux à consulter. Par conséquent, nous nous sommes rendus compte que les agents des douanes le consultent rarement. Les avis de signalement individuels utilisés à la LIP se présentent sous diverses formes d'une région à l'autre et en conséquence, ils se révèlent difficiles à consulter. La direction des Douanes ne fournit un sommaire de ces avis de signalement qu'à quelques-uns des points d'entrée visités pour aider les agents affectés à la LIP. Dans un sondage réalisé lors de nos visites, nous avons relevé, qu'à un même point

d'entrée, la liste des avis de signalement variait d'une guérite à l'autre et dans peu de cas, cette liste était identique à celle qu'Immigration nous avait fournie. La direction des Douanes n'avait pas pris les mesures nécessaires pour s'assurer que des avis de signalement appropriés se retrouvent dans chacune des guérites, là où a lieu l'inspection primaire. L'absence d'information complète et facilement accessible accroît le risque que les agents des douanes admettent au Canada des personnes non admissibles.

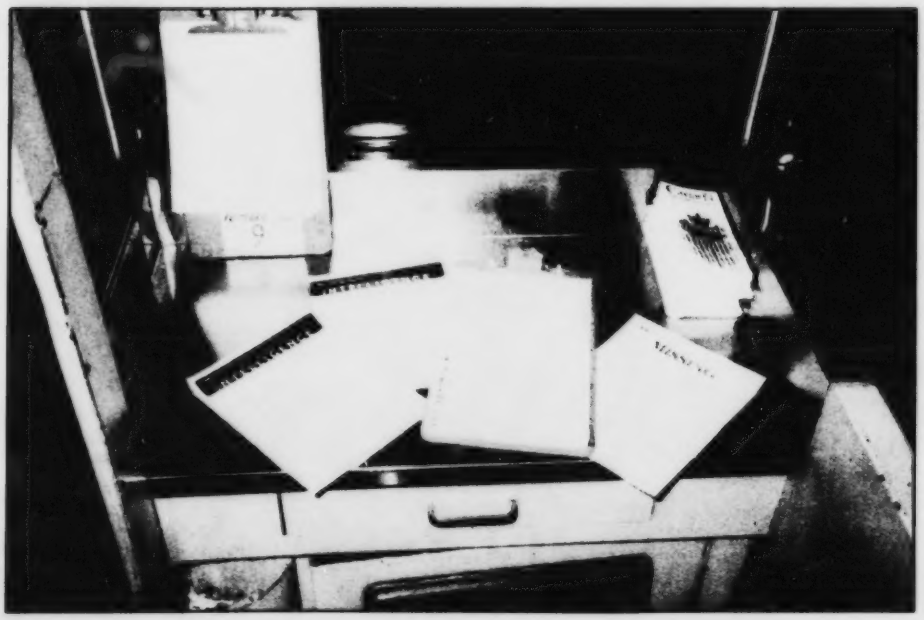
15.42 Reconnaissant les faiblesses du système manuel en usage, les deux organismes ont mis au point conjointement un système automatisé que l'on a expérimenté à l'aéroport international de Vancouver. En février 1989, on a terminé l'évaluation du projet pilote; les directions des deux ministères ont convenu d'élargir le système en vue de son utilisation à l'échelle nationale. Vers la fin de notre vérification, les organismes cherchaient à obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour mettre le système en oeuvre, sur une période de quatre ans, aux principaux points d'entrée.

15.43 Entre-temps, ni l'Immigration ni les Douanes n'ont entrepris de mesures pour améliorer la présentation et l'utilisation des avis de signalement. On n'en a pas pris non plus pour améliorer les contrôles de gestion sur l'actuel système d'avis de signalement.

15.44 Nous sommes d'avis que l'absence d'un système adéquat d'avis de signalement et l'utilisation inefficace des avis réduisent le degré de protection du public canadien.

15.45 Les agents des douanes n'exécutent pas toutes les fonctions désignées à la LIP. Conformément à l'entente qu'elle a ratifiée avec les Douanes, Immigration a délégué des fonctions aux agents des douanes affectés à la LIP. Certaines des fonctions consistent à admettre les voyageurs au Canada, à estampiller les passeports et à prescrire une durée de séjour au besoin.

15.46 Dans les grands aéroports, les agents des douanes estampillent les passeports des visiteurs autres que les citoyens américains, fixant ainsi systématiquement à trois mois leur séjour au Canada. Or, une directive d'Immigration, en vigueur depuis mai 1988, demande aux Douanes de prolonger le séjour des voyageurs de bonne foi, le faisant passer de trois à six mois. On voulait ainsi améliorer l'efficience des activités d'immigration en réduisant la charge de travail liée à la



À la LIP, les avis de signalement prennent diverses formes (voir le paragraphe 15.41).

prolongation du séjour des visiteurs. Toutefois, les Douanes estampillent toujours les passeports dans les grands aéroports sans prescrire aux voyageurs un séjour de six mois.

15.47 Immigration a conservé la responsabilité d'admettre au Canada les visiteurs autres que les citoyens des États-Unis aux principaux points frontaliers, sauf dans le cas de trois points d'entrée situés dans une région. En conséquence, les agents des douanes renvoient systématiquement tous les visiteurs autres que les citoyens américains à l'Immigration pour qu'ils subissent un examen plus poussé. Les renvois systématiques à l'examen secondaire représentent une proportion importante du nombre total de cas déférés par les agents des douanes affectés à la LIP. En outre, les données opérationnelles indiquaient que 92 p. 100 de toutes les personnes renvoyées à un examen secondaire à ces points frontaliers ne sont pas tenues d'avoir d'autres documents émis par Immigration pour être admises au Canada. Dans les grands aéroports, ces renvois représentent 60 p. 100 des cas déférés. Le nombre de renvois effectués par les Douanes a une incidence directe sur le nombre de ressources qu'Immigration alloue aux points d'entrée. L'Immigration n'est pas en mesure de justifier le renvoi systématique à l'examen secondaire. En outre, rien n'a été fait pour modifier cette manière de procéder établie depuis longtemps ni encore pour mettre à jour l'entente.

15.48 À notre avis, cette situation donne lieu à des pratiques non uniformes aux principaux points d'entrée frontaliers et peut mener à l'utilisation inefficiente des ressources.

15.49 Douanes et EIC devraient :

- **déterminer les besoins en formation, offrir aux agents des douanes une formation initiale et de mise à jour des connaissances adéquate et cohérente;**

- **mettre au point des mesures provisoires en vue d'améliorer les possibilités d'utilisation du livre d'avis de signalement et des avis individuels en attendant que le système automatisé soit conçu et mis en place;**

- **réévaluer les fonctions déléguées par le biais de leur entente interministérielle et au besoin, mettre à jour cette entente.**

***Commentaires des Douanes** : Les Douanes sont disposées à travailler avec EIC pour concevoir un programme d'évaluation grâce auquel on pourrait déterminer quels agents ne possèdent pas les connaissances requises pour s'acquitter de fonctions liées à l'immigration et, de là, élaborer un cours de recyclage approprié.*

Elles sont également disposées, de concert avec EIC, à étudier quelles mesures provisoires à l'égard des avis de signalement pourraient être les plus utiles et lesquelles pourraient être mises en oeuvre, compte tenu des limites actuelles touchant les ressources.

Les Douanes, en collaboration avec EIC, effectueront l'examen et la mise à jour des fonctions désignées dans l'entente.

***Commentaires d'EIC** : Les besoins de formation sont étudiés dans le cadre de la mise à jour de l'entente interministérielle. EIC et les Douanes sont au courant de ce dossier depuis plus d'un an. Au printemps de cette année, un nouveau module de formation a été créé par la Région du Québec. Le module fait l'objet d'une étude par d'autres régions. On souhaite mettre au point un cours national qui serait dispensé par les régions. EIC et les Douanes vont mettre sur pied un programme de contrôle de la conformité.*

EIC a entamé des discussions avec les Douanes pour trouver des moyens d'améliorer l'utilisation du livre d'avis de signalement et, éventuellement, de rationaliser le système, sous réserve de considérations liées aux ressources. Parallèlement, EIC installera dans les principaux points d'entrée un système automatisé d'avis de signalement qui a déjà été mis à l'essai et évalué en 1988-1989.

Toutes les fonctions déléguées feront l'objet d'un examen et d'une mise à jour, dans le cadre de la révision de l'entente interministérielle.

Un système de mesure du rendement et une rétroaction insuffisants affaiblissent les contrôles de la ligne d'inspection primaire

15.50 Il n'y a pas de système de mesure du rendement en matière d'immigration. Selon l'entente interministérielle, c'est à l'Immigration que revient la responsabilité d'élaborer un système de mesure du rendement pour déterminer l'efficience et l'efficacité de la LIP sur le plan de l'immigration. Un tel mécanisme de contrôle de gestion doit servir de fondement à un suivi permanent de l'examen primaire et étayer son évaluation périodique. Jusqu'à maintenant, Immigration a consacré tous ses efforts au volet «mesure de l'efficacité».

Il y a absence de mesure du rendement à la ligne d'inspection primaire.

15.51 En 1987-1988, l'Immigration a mené une étude de la mesure de l'efficacité de la LIP. Les résultats se sont avérés peu concluants. Nous avons constaté que depuis la fin de 1989, Immigration et les Douanes ont discuté de la nécessité de mettre en place un système de mesure du rendement de la LIP en ce qui a trait à l'immigration. Cependant, il reste un grand nombre de questions à résoudre et les dates possibles de mise en oeuvre d'un tel système n'ont pas encore fait l'objet de discussions.

15.52 La rétroaction sur les cas déférés à l'examen secondaire est limitée. Dans les aéroports et à certains points d'entrée frontaliers, les agents de la LIP dirigent certains voyageurs, autres que ceux mentionnés au paragraphe 15.47, à l'Immigration, qui les soumet à un deuxième interrogatoire avant qu'ils soient admis au Canada. Nous avons constaté que l'Immigration collige certaines données sur la pertinence et les résultats des cas déférés. Les Douanes n'ont pas demandé de commentaires sur la qualité de ses renvois, et l'Immigration en fournit peu. Sauf pour le nombre de renvois, il n'existe pas, pour l'ensemble de l'organisation, d'entente à l'égard d'une rétroaction régulière et significative. Lorsqu'il y a rétroaction, elle est attribuable surtout à l'initiative de certains gestionnaires qui oeuvrent au niveau local.

15.53 Les Douanes ne remettent pas en doute l'exactitude de la seule donnée quantitative que leur transmet l'Immigration sur les renvois à l'examen secondaire. Nous avons relevé un écart important (plus de 500 000) dans le nombre total de cas déférés dont font état les deux organismes aux mêmes points frontaliers, même si ces chiffres en fait proviennent de la même source, à savoir EIC. Compte tenu de l'absence de discussion ou du peu d'analyse que l'on faisait d'une rétroaction pertinente, ni l'Immigration ni les Douanes n'avaient relevé ces contradictions. Comme il est mentionné au paragraphe 15.47, EIC s'appuie sur le nombre de cas déférés pour allouer ses ressources aux points d'entrée.

15.54 Des commentaires sur l'issue des cas déférés à l'examen secondaire permettraient de déterminer les secteurs que les Douanes doivent améliorer et d'établir quelles sont les modifications à apporter aux politiques et aux lignes directrices formulées par Immigration. L'absence de système de mesure du rendement des fonctions de la LIP liées à l'immigration et le peu d'échange de renseignements entre les deux organismes affaiblissent le contrôle qu'exerce la direction sur l'exécution du programme.

15.55 EIC, en consultation avec les Douanes, devrait poursuivre l'élaboration d'un système de mesure du rendement et définir les mécanismes qui permettraient un échange adéquat de renseignements afin de s'assurer que les deux organismes s'acquittent convenablement de leurs responsabilités opérationnelles et administratives relativement à l'examen des personnes et à l'admission au Canada.

Commentaires d'EIC : *EIC est au courant de la question depuis un certain temps déjà. En automne 1989, il a commencé à élaborer un système d'évaluation du rendement servant à mesurer l'efficacité de la LIP en ce qui concerne l'immigration. Le travail est effectué en collaboration avec les Douanes et avec l'aide des bureaux régionaux concernés. EIC prévoit qu'une partie du système sera opérationnelle à l'automne de 1990.*

Commentaires des Douanes : *Les Douanes reconnaissent qu'il faut absolument évaluer les activités d'immigration de la ligne d'inspection primaire. Elles aideront EIC à élaborer un système de mesure du rendement et un cadre appropriés pour l'échange d'information, afin qu'elles puissent dûment s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'immigration.*

L'examen sécuritaire

Préoccupations sur les résultats de l'examen sécuritaire

15.56 L'examen sécuritaire des immigrants est l'une des fonctions du Programme d'immigration du Canada depuis 40 ans. Les objectifs de l'examen sécuritaire sont d'identifier les personnes qui pourraient présenter une menace pour la sécurité du pays ou bien porter atteinte à la vie ou la sécurité de ses habitants, de refuser l'admission au Canada de ces personnes et d'interdire de séjour celles qui sont susceptibles de se livrer à des activités criminelles ou qui touchent la sécurité du pays.

15.57 Le rôle du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) dans le cadre de l'examen sécuritaire des immigrants consiste à fournir au ministre de l'Emploi et de l'Immigration des conseils et des informations utiles sur des requérants non admissibles aux termes de la *Loi sur l'immigration*. Cela devrait comprendre une analyse des antécédents du requérant, dont un examen de son implication possible dans des activités criminelles ou subversives, ainsi qu'une évaluation de la probabilité que le requérant continue d'être impliqué dans ce genre d'activités après son admission au Canada.

15.58 Actuellement, le SCRS effectue l'examen sécuritaire pour la plupart des immigrants éventuels présélectionnés par les agents des visas, et les agents d'immigration s'occupent des autres cas. Quant aux examens sécuritaires qu'il effectue, le SCRS dépend largement des renseignements qu'il obtient en vertu d'ententes conclues avec des organismes étrangers de par le monde. L'examen sécuritaire comprend également la vérification du casier judiciaire par la GRC pour les requérants qui ont indiqué qu'ils habitent ou ont déjà habité au Canada.

15.59 Les renseignements sont plus ou moins complets selon l'organisme étranger qui les fournit et l'étendue de la coopération de l'organisme avec le Canada. Le temps pour obtenir une réponse à une demande de renseignements ordinaire varie de un à neuf mois.

EIC et le MAE rejettent seulement un faible pourcentage des requérants qui font l'objet de préoccupations sécuritaires du Service canadien du renseignement de sécurité.

15.60 Les restrictions sur la divulgation de renseignements constituent une sérieuse contrainte à laquelle sont soumis EIC et le ministère des Affaires extérieures (MAE) lorsqu'il s'agit de refuser le droit d'établissement au Canada à certains requérants. Les renseignements obtenus auprès d'organismes étrangers sont souvent fournis à la condition que leur nature et leur source ne soient pas divulguées. La divulgation de ces renseignements pourrait nuire à nos relations futures avec ces organismes. Par ailleurs, les lois de certains pays interdisent que des renseignements soient transmis à des gouvernements étrangers dans le cadre d'un programme d'immigration; cela constitue donc une autre contrainte.

15.61 Au terme de l'examen sécuritaire, le SCRS conseille EIC, dans un rapport écrit et détaillé appelé un «avis», sur les cas relativement peu nombreux où il estime que le requérant pose un problème sérieux au plan de la sécurité.

15.62 Le SCRS prépare un «avis de refus» lorsqu'il recommande le rejet d'une demande, parce qu'il estime que le requérant risque de présenter une menace pour la sécurité du Canada s'il était autorisé à entrer ou à demeurer au Canada. Dans les cas qui peuvent faire l'objet d'une revue par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ou par la Cour fédérale (à titre d'exemple, les cas où le requérant est parrainé par un parent qui est résident permanent au Canada), l'avis doit être préalablement approuvé par le Solliciteur général avant d'être transmis à EIC. Si le SCRS ne peut rassembler suffisamment de preuves pour étayer un avis de refus avec sa recommandation de rejet, mais estime que le requérant peut quand même présenter une menace à la sécurité du Canada, il transmet à EIC un «avis d'information». Quel que soit le cas, c'est à EIC que revient la décision finale d'accepter ou de rejeter la demande.

15.63 EIC et le MAE rejettent seulement un faible pourcentage des requérants qui sont l'objet de préoccupations sécuritaires de la part du SCRS. D'après les renseignements fournis par EIC, la pièce 15.2 présente le statut et l'utilisation des avis de refus transmis à EIC pour les années 1987 à 1989. La pièce 15.3 présente les mêmes renseignements sur les avis d'information.

15.64 En ce qui touche les cas mentionnés ci-dessus, que les agents à l'étranger aient recours à leur pouvoir discrétionnaire pour rejeter une demande de visa d'immigrant plutôt que de refuser la demande pour des raisons sécuritaires est une solution administrative plus facile. Cependant, elle comporte de sérieux désavantages :

a) EIC ne peut pas faire état de ses préoccupations sécuritaires touchant ces requérants dans son système d'information utilisé aux points d'entrée;

b) rien n'empêche ces requérants de venir visiter le Canada à tout moment selon leur bon vouloir.

15.65 Le temps mis par EIC pour en arriver à une décision varie beaucoup. Nous avons constaté que pour la majorité des cas complétés, cela avait pris entre un et neuf mois pour en arriver à une décision. Cependant, pour certains cas, cela a été beaucoup plus long. Dans un certain cas, EIC a mis 23 mois pour en arriver à une décision finale après avoir reçu l'avis du SCRS.

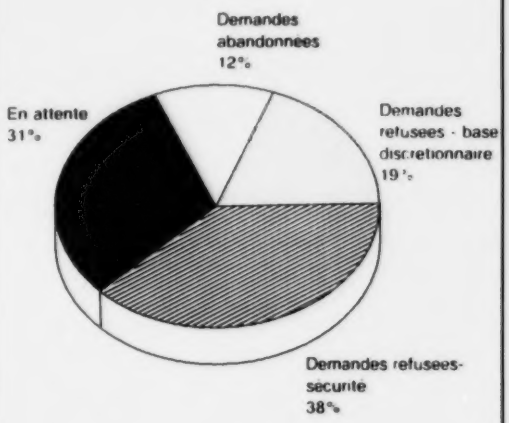
Alors que le but de l'examen sécuritaire est de prévenir l'entrée de personnes qui présentent un risque pour la sécurité, la majorité des cas non réglés concernent des personnes qui vivent actuellement au Canada.

15.66 Nous avons constaté qu'EIC n'a pas encore pris de décision à l'égard de 31 p. 100 des avis de refus et de 45 p. 100 des avis d'information transmis par le SCRS au cours des trois dernières années. Seize p. 100 de ces cas datent de 1987. La plupart des cas non réglés concernent des personnes qui vivent actuellement au Canada.

15.67 Nous avons également constaté que les contrôles opérationnels sont déficients. Nous avons relevé qu'EIC a recommandé d'accorder le droit d'établissement pour quatre requérants et a rejeté la demande de trois autres avant que le SCRS ait terminé son travail et transmis ses avis à EIC. De plus, il n'y a aucune trace, dans le système d'information d'EIC, de dix requérants nommés dans des avis transmis par le SCRS, dont neuf

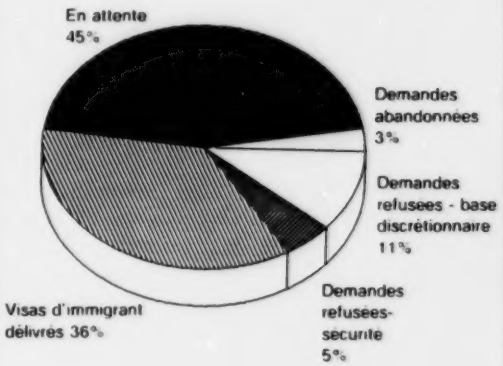
Pièce 15.2

STATUT DES CAS
faisant l'objet d'un avis de refus
1987-1989



Pièce 15.3

STATUT DES CAS
faisant l'objet d'un avis d'information
1987-1989



pour l'année 1989. Enfin, nous avons constaté que le Système de données sur les immigrants-Étranger (SDIÉ), un système d'EIC où sont enregistrés les résultats des activités des agents des visas à l'étranger, fait état de 21 demandes rejetées pour «raisons de sécurité» en 1989. À l'administration centrale d'EIC, on n'était pas au courant de 20 de ces cas. Cependant, nous avons constaté que l'exactitude des données inscrites dans le SDIÉ les concernant est douteuse.

15.68 Que l'on ait refusé d'émettre un visa d'immigrant à un requérant pour des raisons de sécurité ou autres ne signifie pas que celui-ci ne pourra pas être admis au Canada par d'autres moyens. Nous avons eu connaissance que des requérants sont parvenus à entrer au Canada et à y revendiquer le statut de réfugié après qu'on leur eut refusé un visa d'immigrant à la suite de l'examen sécuritaire, en vertu du pouvoir discrétionnaire de l'agent des visas. Présentement, leur statut au Canada n'est pas encore déterminé. Le SCRS n'est habituellement informé de ces cas qu'au moment où ces réfugiés présentent une demande de résidence permanente, quelquefois plusieurs années après leur arrivée au Canada. Cet état de fait est très préoccupant parce qu'entre-temps, ces personnes sont autorisées à demeurer au Canada pour un temps prolongé sans avoir obtenu un examen sécuritaire.

15.69 La principale raison pour laquelle les avis transmis par le SCRS n'entraînent pas automatiquement le rejet de la demande par EIC, c'est que, dans de nombreux cas, les renseignements fournis par des organismes étrangers au SCRS sont assujettis à des règles de non-divulgation. En conséquence, ces informations ne pourraient être communiquées à un tribunal au cours d'un procès et d'ailleurs, elles ne le sont pas. Cela signifie qu'EIC n'est pas en mesure de convaincre un tribunal impartial que la personne concernée constitue un danger pour la société. Dans d'autres cas cependant, EIC a déclaré que les raisons d'ordre humanitaire ont préséance sur les raisons d'ordre sécuritaire, ce qui fait qu'EIC

acceptera la demande du requérant plutôt que de la refuser.

15.70 Cependant, nous avons constaté que le Parlement a reconnu les difficultés potentielles liées aux conditions de non-divulgation des renseignements du SCRS. Il a adopté des dispositions législatives spéciales permettant de refuser d'admettre au Canada ou de renvoyer du Canada des personnes que le SCRS considère comme une menace pour la sécurité ou dont on soupçonne qu'elles participent à des activités criminelles organisées, même si elles n'ont jamais été déclarées coupables d'un acte criminel.

15.71 Dans de tels cas, la *Loi sur l'immigration* prévoit la délivrance d'une attestation de sécurité grâce à laquelle il sera en fin de compte possible de refuser l'admission d'une personne au Canada ou de la renvoyer. Les attestations de sécurité doivent être approuvées par un juge de la Cour fédérale, dans le cas d'un non-résident, ou par le gouverneur en conseil, dans le cas d'un résident permanent. L'attestation peut être délivrée à la suite de la présentation d'un rapport conjoint du ministre de l'Emploi et de l'Immigration et du solliciteur général dans les cas où ils sont d'avis, à la lumière de renseignements secrets en matière de sécurité ou de criminalité, qu'une personne ne devrait pas être autorisée à entrer ou à demeurer au Canada. Nous avons constaté que quelques rapports ministériels conjoints ont été émis au cours des quatre dernières années et que seulement deux attestations de sécurité ont été délivrées. Mais, dans un cas, aucune mesure exécutoire ne peut être prise, parce que la Cour d'appel fédérale a jugé que le processus suivi constitue une violation injustifiée des droits en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le gouvernement a demandé l'autorisation à la Cour suprême du Canada d'en appeler de la décision.

15.72 Dans presque tous les cas, les examens sécuritaires effectués par le SCRS visent seulement des questions de sécurité nationale. Les données fournies par les casiers judiciaires, lesquels présentent des renseignements publics concernant les condamnations pour des infractions punissables, n'entrent pas en ligne de compte dans ses évaluations.

Les vérifications d'antécédents criminels sont incomplètes.

15.73 Bien que le SCRS transmette tels quels aux agents des visas les renseignements concernant le casier judiciaire obtenus auprès d'organismes étrangers et de la GRC, les évaluations du risque que présente le requérant sur le plan criminel ne sont pas aussi complètes qu'elles devraient l'être. Selon le SCRS, les organismes étrangers lui fournissent généralement les informations des casiers judiciaires, mais non des renseignements sur des activités criminelles, parce que cet organisme n'est pas un corps policier. Cela pose un problème particulièrement sérieux lorsqu'il s'agit d'évaluer si un requérant pourrait commettre des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaines au Canada.

15.74 Le SCRS et EIC sont présentement en pourparlers afin de confirmer la responsabilité d'EIC pour ce qui est de l'évaluation des risques liés à des actes criminels. À cette fin, EIC et le MAE pourraient traiter directement avec la GRC et les organismes étrangers respectivement. Actuellement, un comité interministériel, dont le principal objectif est d'améliorer à la fois la qualité et l'efficience du processus de l'examen sécuritaire à l'étranger, étudie cette question. Sous la direction de ce comité, de nouveaux profils établis sur la foi de dossiers criminels ou de sécurité visant à faciliter l'identification des requérants pouvant présenter des risques sécuritaires sont actuellement mis à l'essai dans certaines missions. De plus, il y a eu un accord de principe sur d'importantes modifications apportées sur le plan des responsabilités concernant l'examen sécuritaire.

15.75 Étant donné les nombreuses préoccupations importantes relevées dans cette vérification, nous croyons qu'il y a lieu d'évaluer jusqu'à quel point est atteint l'un des principaux objectifs de la *Loi sur l'immigration*, en ce qui concerne le refus d'admettre au Canada les personnes qui pourraient présenter une menace au bien-être des résidents canadiens ou à la sécurité nationale du Canada.

15.76 EIC devrait, en collaboration avec le SCRS et le MAE, évaluer l'efficacité des activités de l'examen sécuritaire en matière d'immigration.

***Commentaires d'EIC** : Depuis l'été de 1989, les Affaires extérieures, le SCRS, la GRC et EIC collaborent à un nouveau projet d'examen sécuritaire des immigrants. Le nouveau système de triage, mis au point en 1989, concentrera les ressources sur les requérants les plus susceptibles de poser des risques. Le système a été mis à l'essai dans quatre bureaux au début de l'année et on effectue actuellement l'examen des données.*

EIC évalue désormais avec le SCRS les résultats des activités d'examen sécuritaire des immigrants pour les cas signalés par le SCRS dans les rapports d'enquête. Une évaluation générale des activités sera effectuée par le comité interministériel, formé de représentants du SCRS, du Solliciteur général et de la GRC/Affaires extérieures, selon les besoins.

***Commentaires du SCRS** : EIC, le SCRS, le MAE et la GRC ont, depuis l'été 1989, lancé une vaste étude sur le programme d'examen sécuritaire afin de rationaliser le traitement des demandes des immigrants éventuels.*

Comme il est mentionné ci-dessus au paragraphe 15.74, l'étude est maintenant à l'étape finale de la mise à l'essai dans certaines missions; on compte la mettre en oeuvre dans toutes les missions du globe ultérieurement. L'évaluation de la faisabilité de cette nouvelle approche portera en outre sur l'efficacité de certaines activités de l'examen sécuritaire en immigration, notamment sur le volume de la demande qui s'exerce sur les ressources au pays et à l'étranger. On s'attend à ce que les résultats de l'étude menée dans ces missions choisies soient connus au cours du présent exercice financier.

15.77 EIC devrait s'assurer que tous les renseignements sur les antécédents criminels sont recueillis et évalués avant de recommander le statut de résident permanent.

***Commentaires d'EIC** : Jusqu'au 16 juillet 1990, les Centres d'immigration Canada (CIC) présentaient les demandes d'immigration (IMM 8) au SCRS pour l'examen sécuritaire et la coordination avec la GRC des vérifications effectuées par le Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Le 16 juillet 1990, les CIC ont commencé à traiter directement avec la GRC pour ce qui est des vérifications d'antécédents criminels. EIC n'envoie pas systématiquement les demandeurs faire prendre leurs empreintes digitales. Les vérifications du CIPC sont faites à partir des noms et ne visent que les condamnations et les accusations au Canada. Le SCRS continue de coordonner les enquêtes de sécurité et les vérifications d'antécédents criminels à l'étranger. En collaboration avec le SCRS et la GRC, EIC et les Affaires extérieures mènent actuellement des projets pilotes à l'étranger dans le cadre desquels les agents des visas peuvent, à partir de profils, jouer un rôle plus actif dans l'examen sécuritaire et les vérifications d'antécédents criminels, y compris la liaison directe avec les autorités policières locales, si cela est possible.*

L'examen médical

Les critères d'admissibilité en matière de santé ne sont pas appliqués uniformément

15.78 La Division Immigration et Santé d'outre-mer du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social est chargée de l'ensemble des mesures de dépistage médical au Canada. La Division offre aussi des services d'appui aux médecins oeuvrant à l'étranger et détachés auprès du ministère des Affaires extérieures en les conseillant et en leur

communiquant les politiques dans le domaine médical.

15.79 Nous craignons que les exigences médicales énoncées dans la Loi ne soient pas suffisamment respectées dans l'ensemble. En vertu de la *Loi sur l'immigration*, une personne est non admissible pour des raisons d'ordre médical lorsqu'elle constitue un danger pour la santé ou la sécurité publiques ou que son admission entraînerait un fardeau excessif pour les services sociaux et de santé du Canada. Les procédures en place ne permettent pas de satisfaire entièrement à ces exigences.

Le public canadien bénéficie-t-il toujours du niveau de protection que veut garantir la Loi sur l'immigration?

15.80 La capacité de déterminer s'il y a risque pour la santé et la sécurité publiques dépend de la pertinence des formalités et des examens médicaux ainsi que de la façon dont ils sont menés. D'après le *Guide pour le médecin*, ceux qui présentent le plus grand risque dans ce domaine sont les personnes atteintes de maladies graves considérées comme facilement transmissibles et entraînant de lourdes conséquences. Toutefois, on nous a signalé que dans l'examen médical prévu, il n'y avait pas de dépistage systématique de l'hépatite virale B ni du SIDA (infection HIV). Pourtant, lorsqu'il est prouvé que des personnes sont atteintes de ces maladies, elles ne sont normalement pas admissibles au Canada. Cela contraste avec la pratique relative à la tuberculose où le dépistage systématique est la norme. Ce qui nous amène à poser la question suivante : le public canadien bénéficie-t-il toujours du niveau de protection que veut garantir la Loi?

15.81 Le *Guide pour le médecin* ne contient aucune information chiffrée ou quantitative permettant d'évaluer ce qui constitue un fardeau excessif pour les services sociaux et de santé du Canada. Ce guide précise que pour le moment il est «impossible d'établir des statistiques utiles fondées sur l'analyse quantitative de l'utilisation des services de santé et des services sociaux canadiens qui faciliteraient le choix entre les catégories... du profil (fardeau excessif)». Toujours selon le guide, le facteur déterminant doit être «*l'expérience professionnelle générale*» du médecin. Forcément, la façon de déterminer ce qu'est un fardeau excessif au moyen de cette approche est très subjective.

15.82 SBSC, conjointement avec EIC, devrait veiller à ce que les exigences d'ordre médical énoncées dans la *Loi sur l'immigration* soient respectées; ou, si cela n'est pas possible, recommander que les dispositions législatives en question soient modifiées.

Commentaires de Santé et Bien-être social Canada *: Les médecins de SBSC ont pour principe de voir à ce que les critères de non-admissibilité énoncés dans la Loi sur l'immigration soient respectés pour toutes les évaluations médicales.*

Des lignes directrices ont été établies et font régulièrement l'objet d'un examen périodique par le Comité d'étude des résultats de l'examen médical de l'Immigration.

EIC, en collaboration avec SBSC, a créé un comité de révision des critères de non-admissibilité pour étudier toutes les raisons médicales et questions connexes afin de s'assurer que les lignes directrices précisant la non-admissibilité pour raisons de santé sont pertinentes, fondées, justes et conformes avec l'opinion actuelle du monde médical.

Commentaires d'EIC *: À la suite d'entretiens à ce sujet entre EIC et SBSC en 1989, un examen approfondi des lois, politiques et procédures sur lesquelles on se fonde pour déterminer la non-admissibilité pour raisons médicales a été entrepris au printemps de 1990. L'examen tient compte des préoccupations exprimées par le Comité Hawkes et dans le Rapport Boyer («L'Égalité pour tous»), ainsi que des résultats des*

consultations tenues avec divers groupes intéressés, y compris les gouvernements provinciaux, responsables de la prestation des services de soins de santé et des services sociaux, ainsi que les organismes non gouvernementaux qui représentent diverses personnes intéressées par la question.

Les obligations des transporteurs

Les transporteurs contestent les amendes imposées

15.83 Le contrôle à l'embarquement exercé par les transporteurs pour empêcher la montée à bord de personnes non admissibles qui cherchent à entrer au Canada est considéré par les responsables d'Immigration comme l'une des mesures les plus importantes qui existent actuellement pour empêcher l'immigration illégale. Essentiellement, cela s'explique du fait que le processus pour renvoyer un immigrant non autorisé une fois qu'il est arrivé au Canada est lent, coûteux et complexe.

15.84 La *Loi sur l'immigration* stipule que les transporteurs doivent s'assurer que tous les passagers sont munis des documents voulus avant de se présenter à un point d'entrée en sol canadien. Selon la Loi et le Règlement, les transporteurs qui n'assument pas cette responsabilité sont passibles d'une amende et astreints à payer, pour une période de temps déterminée, des frais de mise sous garde et de renvoi.

15.85 Nous avons examiné l'application de ces directives pour déterminer si on les respecte de façon rigoureuse et uniforme. Nous avons également évalué jusqu'à quel point leur application est surveillée.

15.86 L'imposition d'amendes. Avant 1989, EIC avait des difficultés à recouvrer les amendes imposées aux transporteurs. Certains transporteurs refusaient constamment de payer des amendes et le contrôle administratif de cette situation était faible.

15.87 En 1989, Immigration a révisé le barème des amendes et a commencé à intenter des poursuites contre les transporteurs auxquels une amende a été imposée après le 1er juillet 1989 pour recouvrer les sommes dues à l'État.

15.88 Les transporteurs s'opposent fortement à payer des amendes concernant le transport de demandeurs du statut de réfugié, pour qui ce statut est reconnu plus tard par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Ils soutiennent qu'ils ne devraient pas être pénalisés pour aider des personnes que la *Loi sur l'immigration* doit aider. C'est là un point de vue important, étant donné que le taux de reconnaissance du statut de réfugié est supérieur à 80 p. 100.

15.89 Les frais de mise sous garde et de renvoi sont également contestés. Depuis janvier 1984, mis à part quelques exceptions antérieures des transporteurs aériens étrangers membres de l'Association canadienne des représentants aériens (ACRA) ont collectivement cessé de payer les frais de mise sous garde qui leur avaient été imposés. En raison de longs délais dans le traitement des demandes et du nombre considérable de personnes mises sous garde, les transporteurs étaient alors d'avis qu'une responsabilité illimitée pour les frais de mise sous garde nuisait à leur industrie et qu'une limite de 72 heures serait plus équitable. Par conséquent, les nouvelles mesures législatives en matière d'immigration ont limité la responsabilité des compagnies de transport à 72 heures.

15.90 Les dossiers que nous avons examinés indiquent qu'en avril 1990, le montant impayé dépasse 7,5 millions de dollars. Le recouvrement des frais de mise sous garde et de renvoi doit s'effectuer dans un délai de six ans dans la plupart des provinces. Les frais évalués au début de l'année 1984 ne sont plus recouvrables, puisque la date limite est dépassée.

15.91 EIC n'a envisagé que récemment la possibilité d'intenter des poursuites contre les transporteurs pour recouvrer les sommes dues à l'État. Bien que 15 cas aient été confiés au

ministère de la Justice pour que l'on prenne des mesures judiciaires, les procédures ont été suspendues en attendant l'issue des discussions visant un règlement entre Immigration et les compagnies de transport.

15.92 EIC devrait prendre des mesures en temps opportun en ce qui a trait aux frais de mise sous garde et de renvoi dus à l'État.

***Commentaires d'EIC** : EIC a élaboré et mis en application avec le ministère de la Justice un mécanisme de négociation pour le règlement des frais de mise sous garde engagés par les transporteurs, avant le 31 décembre 1988. Une politique plus énergique sera suivie pour ce qui est de la perception des frais de mise sous garde engagés depuis le 1er janvier 1989, conformément à la nouvelle Loi. On met actuellement au point des modalités pour déférer les cas de non-paiement qui doivent faire l'objet de poursuites. On implantera un système automatisé pour le traitement des rapports d'infraction garantissant que nous pouvons entamer les poursuites dans les délais prescrits par la Loi.*

Les entrepreneurs

Les conditions régissant l'admission des entrepreneurs ne sont pas appliquées uniformément; les mesures de contrôle ne sont pas exécutoires

15.93 Un des objectifs de la *Loi sur l'immigration* est de stimuler le développement d'une économie florissante et de concourir à la prospérité de toutes les régions du Canada. Le Programme d'immigration des gens d'affaires vise à atteindre cet objectif dans la mesure où il favorise et facilite l'immigration de gens d'affaires expérimentés qui contribueront au développement économique du Canada en faisant profiter ce dernier de leurs connaissances et en investissant des capitaux de risque dans des entreprises créatrices d'emplois. La catégorie des entrepreneurs est une composante du Programme d'immigration des gens d'affaires.

15.94 Entre janvier 1986 et décembre 1988, 6 938 entrepreneurs et 18 740 personnes à charge ont obtenu le droit d'établissement dans le cadre du volet entrepreneurs du Programme d'immigration des gens d'affaires.

15.95 L'entrepreneur sélectionné pour immigrer au Canada s'engage à créer ou à acheter une entreprise au Canada ou encore à investir des sommes substantielles dans une telle entreprise au cours d'une période ne dépassant pas deux ans après l'obtention du droit d'établissement. Cette activité doit contribuer de façon importante au développement économique et créer ou maintenir des emplois pour un ou plusieurs citoyens canadiens ou résidents permanents. L'entrepreneur doit également participer activement à la gestion de cette entreprise. EIC doit établir des mesures de contrôle pour garantir que les entrepreneurs satisfont aux exigences du programme.

Les mesures de contrôle relatives aux entrepreneurs ne sont pas exécutoires.

15.96 Même si un agent d'immigration a le pouvoir discrétionnaire de n'en n'imposer aucune, le type d'engagement que prend l'entrepreneur lors de la sélection à l'étranger exige que l'on impose des conditions au droit d'établissement. Lorsqu'elles sont imposées, nous nous attendons à ce que l'agent fixe une date et un lieu où l'entrepreneur doit se présenter pour prouver qu'il s'y est conformé.

15.97 Au cours des neuf premiers mois de 1989, 2 345 entrepreneurs sont devenus des résidents permanents. Selon notre vérification, le droit d'établissement était lié à certaines conditions seulement pour 60 p. 100 de ces entrepreneurs. De plus, moins de la moitié de ce 60 p. 100 étaient tenus de se présenter à un CIC pour prouver qu'ils respectaient les conditions imposées. Si nous nous fondons sur ces statistiques, nous en concluons qu'aucun contrôle n'a été exercé.

15.98 Jusqu'à l'automne de 1989, il n'y a eu aucun cas d'entrepreneurs soumis à l'enquête pour inobservation des conditions imposées.

15.99 De plus, aucune condition n'est rattachée au droit d'établissement des personnes à charge admises en même temps que les entrepreneurs. En théorie, cela limite la portée des mesures d'exécution qui pourraient être prises contre un entrepreneur ne respectant pas les conditions. Si un renvoi de l'entrepreneur était justifié, les personnes à sa charge pourraient rester au Canada et le parrainer en tant que membre de la catégorie de la famille. La politique relative aux considérations humanitaires empêcherait également un renvoi dans ce cas. En conséquence, les contrôles exercés seraient inutiles, à moins que les modalités du programme ne soient modifiées de façon à ce que les personnes à la charge des entrepreneurs soient assujetties au même traitement.

15.100 Pendant la vérification, EIC a commencé à élaborer un nouveau système de contrôle pour les entrepreneurs et certains cas font maintenant l'objet d'une enquête. Cependant, cela ne résout pas la question des contraintes qui limitent les renvois.

15.101 EIC devrait clairement définir les objectifs de contrôle pour la catégorie des entrepreneurs, établir des mécanismes de contrôle correspondants efficients et efficaces et les appliquer uniformément.

Commentaires d'EIC : *Le ministère en convient. Au cours des prochains mois, EIC compte rendre exécutoires les modalités suivantes :*

- *assujettir tous les entrepreneurs à des conditions identiques pour assurer l'uniformité d'application;*

- *indiquer, dans tous les cas, à quelle date et à quel endroit les entrepreneurs doivent se présenter pour signifier qu'ils ont rempli les conditions de leur droit d'établissement.*

Les mesures actuelles de contrôle des entrepreneurs ont donné lieu à une ordonnance d'expulsion. De plus, une enquête est en cours, et on envisage d'en mener 15 autres.

Exécution de la Loi

L'intégrité du contrôle de l'immigration est menacée par les exceptions

15.102 L'exécution de la Loi vise à mettre sous garde et, s'il y a lieu, à renvoyer du Canada les personnes qui enfreignent la *Loi et le Règlement sur l'immigration*. Les mesures d'exécution de la Loi sont généralement enclenchées après la présentation d'un rapport à un point d'entrée ou à un CIC, ou après une arrestation. Les personnes visées par ces mesures sont notamment les personnes non admissibles au Canada, les étudiants étrangers, les travailleurs temporaires, les gens d'affaires, les touristes et les immigrants ayant obtenu le droit d'établissement qui ont enfreint la *Loi ou le Règlement sur l'immigration*. Les principales activités d'exécution de la Loi au Canada sont les investigations, les enquêtes quasi-judiciaires, les mises sous garde et les renvois.

15.103 Avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la *Loi sur l'immigration* en 1989, les programmes d'exécution de la Loi n'étaient, pour ainsi dire, plus applicables. L'arriéré dans l'étude des revendications du statut de réfugié était tel qu'il était avantageux pour les personnes inculpées ou arrêtées pour infraction à la *Loi sur l'immigration* de revendiquer le statut de réfugié. Quatre-vingt-dix p. 100 de toutes les enquêtes visaient des demandeurs du statut de réfugié. La plupart des demandeurs, y compris ceux dont l'identité ne pouvait être vérifiée, étaient remis en liberté totale en attendant que leur cas soit réglé, et presque tous étaient certains de rester au Canada pendant trois ans au moins, que leur revendication soit fondée ou non. Le fait que ces personnes ne pouvaient pas être renvoyées tant que l'on n'avait pas statué sur leur revendication du statut de réfugié rendait impossible toute mesure d'exécution de la Loi.

15.104 Les réductions graduelles des ressources consacrées au Programme d'immigration ont nui à l'exécution de la Loi. En outre, la priorité était donnée au traitement des revendications du statut de réfugié, à l'octroi, à partir du Canada, du droit d'établissement et aux demandes de parrainage.

15.105 Les dispositions législatives adoptées en 1989 offraient la possibilité d'améliorer réellement l'efficience et l'efficacité des activités d'exécution de la Loi. On s'attendait généralement à ce que les personnes inadmissibles dont la revendication du statut de réfugié n'était pas fondée seraient renvoyées rapidement. C'est en fonction de cette hypothèse qu'a été conçue et mise en oeuvre une nouvelle stratégie en matière d'investigation, de mise sous garde et de renvoi.

Dans une majorité de cas, on n'avait pas exécuté les mesures de renvoi, ou leur effet avait été annulé.

15.106 On s'attendait à ce que les activités d'exécution de la Loi visant des demandeurs du statut de réfugié diminuent de façon importante. Pour les visiteurs et les immigrants, on prévoyait un plus grand nombre d'investigations, notamment l'arrestation de résidents et de non-résidents coupables d'infractions criminelles et l'établissement de rapports à leur sujet en vue d'une enquête, un plus grand nombre de personnes mises sous garde en attendant leur renvoi ainsi que des renvois plus nombreux et plus rapides. Il devait en résulter une meilleure protection pour la société canadienne.

15.107 Bien que des réformes importantes aient été réalisées, les attentes énumérées ci-haut ne se sont pas concrétisées. Les améliorations à la gestion des procédures d'exécution sont annihilées en grande partie par l'incapacité de donner suite aux mesures d'exécution ou par l'annulation de leurs effets. Le contexte de l'immigration empêche une action opportune et efficace, le processus de reconnaissance du statut de réfugié monopolise encore les ressources consacrées à l'exécution de la Loi, alors que des activités faites pour la forme en réduisent l'efficience.

Les investigations

On restructure l'activité «investigation»

15.108 En général, les investigations visent à découvrir les personnes qui contreviennent à la *Loi sur l'immigration* et qui doivent être arrêtées, signalées aux autorités et, dans certains cas, renvoyées. Les investigations d'EIC sont de nature administrative et visent à déterminer si des mesures exécutoires doivent être prises contre un immigrant ou un visiteur. Les investigations faites par la police, y compris celles de la GRC, visent les infractions normalement susceptibles de donner lieu à des poursuites.

15.109 En vertu d'une entente interministérielle, EIC transmet à la GRC, a des fins d'investigation, et s'il y a lieu, de poursuite, les cas apparents d'infraction à divers articles de la *Loi sur l'immigration*. La GRC donne la priorité aux investigations visant les réseaux de passeurs d'immigrants et les conseillers en immigration illégaux. Toutefois, les demandes d'EIC et du public accaparent toujours une grande partie du temps que la GRC consacre aux investigations dans le domaine de l'immigration. Parfois, ces demandes aboutissent à des enquêtes majeures.

15.110 En 1988, EIC s'est rendu compte qu'il y avait des lacunes graves dans son domaine d'investigation. Le manque de personnel rendait inefficace la collaboration entre les services de l'exécution de la Loi à EIC et les relations avec d'autres groupes chargés de l'exécution de la Loi au Canada et à l'étranger s'étaient détériorées. On constatait une incapacité généralisée à prendre des mesures exécutoires. L'administration centrale ne donnait pas de directives efficaces, les systèmes d'information étaient inadéquats, peu

fiables et dans certains cas, ils induisaient en erreur. L'arriéré des investigations d'actes criminels commis par des immigrants ou des visiteurs était énorme; plus de 10 000 cas dans la plus grande région. Le moral des investigateurs était bas, et souvent ces derniers ne pouvaient pas donner suite aux renseignements fournis par le public.

15.111 En 1989, l'activité «investigation» à EIC a fait l'objet de changements importants. De nouvelles unités d'exécution de la Loi ont été créées. L'activité en a été valorisée et le moral du personnel s'est amélioré. Désormais, les ressources affectées aux investigations étaient moins facilement touchées en cas d'arbitraires réaffectations à d'autres secteurs. En outre, un meilleur appui était assuré pour reconstituer un effectif expérimenté dans ce domaine. Le fait que l'on a autorisé plus de 100 années-personnes pour doter des postes d'investigateurs a rassuré le personnel sur l'importance de son travail. Grâce à ces nouvelles ressources, il devrait être possible d'adopter une approche plus dynamique à l'égard des investigations et de faire davantage dans des secteurs négligés comme la criminalité, les infractions déclarées par leurs auteurs et les relations avec d'autres organisations qui participent à l'exécution de la *Loi sur l'immigration*.

15.112 Un certain nombre d'autres mesures administratives ont été prises, à l'administration centrale et dans les régions, pour restructurer l'activité «investigation». À l'administration centrale, des groupes chargés de la politique et des opérations en matière d'exécution de la Loi ont été créés. Ces groupes doivent assurer au personnel des investigations une direction et une orientation fonctionnelle. On a produit un guide de l'investigateur et constitué un groupe de travail national sur les investigations. Il est chargé de recenser les problèmes et de recommander des solutions. De nouveaux équipements ont été achetés pour les investigateurs, et les problèmes que posent les systèmes informatiques de soutien ont fait l'objet d'une étude. L'administration centrale élabore actuellement un système de suivi des investigations. Le contrôle de la charge de travail est amélioré grâce à la mise en place d'un système informatisé pour la gestion des cas dans les grandes régions.

15.113 EIC a établi un ordre de priorité pour les investigations : en premier, les cas de criminalité impliquant des visiteurs et des résidents permanents, puis les demandeurs du statut de réfugié qui ne se présentent pas pour l'enquête ou leur renvoi; ensuite, les renseignements donnés par le public; les infractions signalées par leurs auteurs; les séjours prolongés sans autorisation, et enfin, les travailleurs illégaux et autres immigrants non autorisés.

15.114 Ces mesures attestent les efforts importants faits par la direction pour améliorer les investigations et leurs résultats. Il reste cependant beaucoup d'éléments à améliorer.

Il faut des investigations plus efficientes

15.115 La situation pour ce qui concerne l'arriéré en matière d'investigations reste préoccupante. En novembre 1989, un district avait un arriéré de plus de 1 500 cas d'allégations touchant des infractions graves qui devaient faire l'objet d'une investigation en vertu de la Loi. Selon les agents d'EIC, environ 20 p. 100 de ces cas feraient l'objet d'une enquête d'Immigration et pourraient aboutir au renvoi du Canada des personnes en cause. Le bureau de district concerné n'avait pas mené d'investigations sur ce genre de cas depuis deux ans, sauf en des circonstances exceptionnelles. De nouveaux cas s'ajoutent à l'arriéré au rythme d'environ 400 cas par mois.

15.116 Il faut qu'EIC puisse avoir directement accès à l'ordinateur du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). D'après les dossiers d'EIC que nous avons consultés, il faut beaucoup de temps pour obtenir des renseignements par l'intermédiaire du CIPC. Si les investigateurs d'EIC avaient leurs propres terminaux directement reliés au CIPC, ils pourraient obtenir plus rapidement des renseignements et suivre de près les cas où il y a allégation d'actes criminels graves. Avec le système actuel, cela peut prendre quatre mois ou plus pour obtenir des renseignements du CIPC. EIC n'a jamais demandé à avoir un

accès direct au CIPC. La GRC nous a informés qu'EIC pouvait être autorisé à avoir un accès direct, et EIC prépare actuellement sa demande.

15.117 L'efficience et l'efficacité opérationnelle des contrôles en matière d'immigration reposent largement sur la capacité des agents d'identifier les personnes sans erreur. La multiplicité des pays d'origine et une technologie moderne sophistiquée rendent difficile l'identification de faux documents.

15.118 La tenue d'investigations et les mesures exécutoires telles que le renvoi sont également affectées par les difficultés que pose l'identification des personnes.

15.119 Ces difficultés réduisent l'efficience et l'efficacité des contrôles en matière d'immigration et des mesures exécutoires. La prise des empreintes digitales de tous les demandeurs de visa et du statut de réfugié réduirait le coût du programme et représenterait une étape importante pour permettre à EIC d'atteindre les objectifs de contrôle et d'exécution de la Loi. Cette mesure permettrait aussi d'exercer un contrôle plus serré sur les demandeurs de la citoyenneté canadienne, comme il est signalé au chapitre 28 (paragraphes 28.74 et 28.75).

15.120 EIC devrait envisager la prise obligatoire des empreintes digitales pour tous les demandeurs de visas et du statut de réfugié.

Commentaires d'EIC : *EIC étudiera attentivement cette recommandation, tenant compte des délais et coûts possibles. La prise des empreintes digitales des demandeurs du statut de réfugié inclus dans l'arriéré est en cours depuis le printemps de cette année, sans que l'on utilise trop de ressources.*

Les renvois

La plupart des ordonnances de renvoi touchant les demandeurs du statut de réfugié n'ont pas été exécutées

15.121 Des programmes d'exécution de la Loi efficaces ont force de dissuasion. L'exécution rapide des sanctions imposées à ceux qui transgressent la Loi décourage ceux qui pourraient être tentés d'abuser du système. La crédibilité du programme d'exécution de la *Loi sur l'immigration* dépend largement de l'exécution et de la rapidité avec laquelle on effectue les renvois.

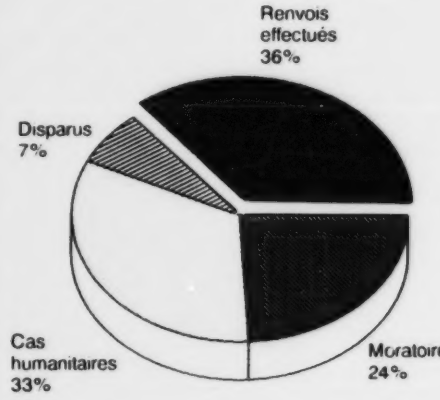
15.122 Pour assurer l'équité, la *Loi sur l'immigration* prescrit des formalités judiciaires pour les renvois. Seul un arbitre indépendant peut prononcer un ordre de refus ou de renvoi à l'égard d'une personne après une audience quasijudiciaire à laquelle assistent un représentant du ministre et la personne concernée. Un appel à la Cour fédérale peut être interjeté pour la plupart des mesures de renvoi signifiées.

15.123 Nous avons constaté que les demandeurs du statut de réfugié sont moins susceptibles d'être renvoyés que les non-demandeurs. Sur un échantillon de 217 demandeurs du statut de réfugié ayant fait l'objet d'une ordonnance de renvoi dans la région de Québec, nous avons constaté que 64 p. 100 n'avaient pas été renvoyés. La pièce 15.4 indique le pourcentage de personnes renvoyées et les raisons, qui dans tous les autres cas, retardent les renvois ou annulent leur effet. Par contre, durant cette même période, seulement 20 p. 100 des 313 ordonnances de renvois signifiées à des personnes qui ne demandaient pas le statut de réfugié n'ont pas été mises à exécution.

15.124 Notre échantillon indique que 24 p. 100 des ordonnances de renvoi visant des demandeurs du statut de réfugié en 1989 ont été reportées, c'est-à-dire qu'on recourt à des moratoires pour des demandeurs originaires de pays en proie à la guerre ou à l'agitation civiles. De telles prorogations et autres retards ont, dans le passé, donné à certains groupes la

Pièce 15.4

STATUT DES ORDONNANCES DE RENVOI
(Demandeurs du statut de réfugié - 217 cas)



quasi-certitude de ne pas être renvoyés du Canada en raison de leur nationalité.

15.125 Un autre échantillon de 103 cas d'appels rejetés par la Cour fédérale révèle que 24 personnes, soit moins de 25 p. 100, ont été renvoyées.

15.126 L'annulation des mesures de renvois dans un si grand nombre de cas nuit au moral du personnel d'EIC. Les employés interrogés ont signalé en général qu'ils s'employaient à maintenir un certain niveau de professionnalisme dans l'exercice de leurs fonctions, mais qu'ils s'acquittaient de celles-ci avec moins d'enthousiasme en raison de l'annulation des mesures d'exécution de la Loi.

15.127 Les ressources consacrées à l'exécution de la Loi sont de plus en plus importantes, mais nous mettons en doute l'économie, l'efficience et l'efficacité opérationnelle d'un processus où les mesures d'exécution de la Loi (renvois) sont l'exception plutôt que la règle.

15.128 EIC devrait réviser sa stratégie d'exécution de la Loi afin d'améliorer le rapport coût-efficacité des mesures d'exécution.

***Commentaires d'EIC** : EIC examine et met à jour régulièrement sa stratégie concernant l'exécution de la Loi. À la suite de l'examen approfondi réalisé en 1988-1989, le Conseil du Trésor a octroyé des ressources supplémentaires pour cette fonction. Un comité directeur composé de hauts fonctionnaires étudie trimestriellement l'utilisation des ressources affectées à l'exécution de la Loi.*

Les permis ministériels

Le recours au permis ministériel entraîne un manque d'efficience

15.129 Le permis ministériel est un document permettant d'octroyer, en vertu de pouvoirs discrétionnaires, un statut temporaire à une personne qui a enfreint les dispositions de la *Loi sur l'immigration* ou qui n'est pas admissible au Canada. La politique d'immigration précise que ces pouvoirs discrétionnaires peuvent être exercés lorsque cela est justifié pour des motifs humanitaires ou dans l'intérêt national.

15.130 Le pouvoir de délivrer un permis ministériel est délégué par le ministre aux directeurs des Centres d'immigration Canada (CIC) et aux gestionnaires du Programme d'immigration à l'étranger. Pour accélérer le service, on a également délégué ces pouvoirs aux superviseurs d'EIC depuis le 1er avril 1990.

15.131 D'après les statistiques d'EIC, 33 400 permis ministériels ont été délivrés ou renouvelés de janvier à novembre 1989. Des permis sont délivrés, entre autres, aux personnes qui n'ont pas obtenu un visa, à celles qui ont commis dans d'autres pays des infractions qui, si elles avaient été commises au Canada, seraient punissables en vertu d'une loi du Parlement, aux visiteurs qui se présentent à un Centre d'immigration Canada après l'expiration de leur visa, aux personnes malades

qui viennent au Canada pour recevoir des soins et à celles qui ont perdu leur statut en prolongeant leur séjour sans autorisation ou autrement et qui présentent une demande de droit d'établissement au Canada.

15.132 Les activités de contrôle et les investigations permettent de déceler plusieurs cas d'infractions commises par des visiteurs, qui ne justifient pas que ces derniers soient renvoyés du Canada. Pour que ces personnes soient autorisées à rester au Canada, il faut que leur cas fasse l'objet d'un rapport écrit transmis à un agent d'immigration principal, conformément à la *Loi sur l'immigration*. L'agent d'immigration principal ne soumet pas à une enquête le cas de ces personnes. Elles ont toutefois enfreint la *Loi sur l'immigration*, et on doit émettre un permis ministériel pour les autoriser à demeurer au Canada. Le processus pour légaliser le statut de ces individus comporte des activités pro forma, c'est-à-dire des activités qui ne sont faites que pour la forme.

15.133 Voici un exemple d'activité pro forma :

> Un travailleur étranger temporaire se présente en retard d'un jour à un Centre d'immigration Canada pour faire proroger la date de son permis de travail. L'agent d'immigration constate alors qu'il y a eu violation de la *Loi sur l'immigration*, ce qui doit faire l'objet d'un rapport établi aux termes de l'article 27 de la Loi. Il recommande à un agent principal de ne pas soumettre le cas à l'enquête puisque les circonstances ne justifieraient pas le renvoi de la personne concernée. Après avoir été autorisé à le faire, l'agent légalise le statut de cette personne en lui délivrant un deuxième document, soit un permis ministériel, qui doit être approuvé par un superviseur. Lorsque ce permis est approuvé, un troisième document, soit un nouveau permis de travail, est délivré.

15.134 Les agents consacrent à ces formalités beaucoup de temps pour obtenir les données à l'appui, préparer les rapports et émettre les documents appropriés. D'après les estimations d'EIC, le personnel des CIC consacre jusqu'à 30 p. 100 de son temps à ces activités pro forma. Dans ce contexte, les permis ministériels sont devenus un outil administratif passe-partout.

Les activités effectuées pour la forme ont une grave incidence sur l'efficience.

15.135 Initialement, un permis ministériel était, sur le plan administratif, considéré comme étant la méthode la plus efficiente pour permettre l'entrée d'immigrants et de visiteurs interdits de séjour, lorsque cela semblait souhaitable. La Loi écarte spécifiquement le recours aux permis ministériels pour annuler une ordonnance de renvoi. Toutefois, on a parfois recours à une procédure communément appelée «Buffalo Shuffle» pour contourner cette restriction. Bien que sur le plan strictement juridique cette formalité soit considérée comme étant valide, les permis ministériels n'étaient pas destinés à être utilisés pour annuler les effets d'une ordonnance de renvoi. Ils n'étaient certainement pas conçus pour aboutir au processus inefficient qui suit.

15.136 Ainsi, avant d'effectuer le renvoi d'une personne dont la demande de statut de réfugié n'a pas été acceptée par la CISR, EIC révise la demande refusée. Si la décision rendue par suite de cette révision de l'examen est favorable, le demandeur peut solliciter le droit d'établissement au Canada. Toutefois, l'ordonnance de renvoi doit d'abord être exécutée en effectuant un «Buffalo Shuffle« (aller-retour) qui suit normalement les étapes décrites ci-dessous.

- L'administration centrale informe le CIC intérieur de sa décision.
- On demande à l'intéressé de se présenter au CIC où on lui explique la décision rendue et les formalités à suivre.
- L'intéressé décide du moment où «l'aller-retour» sera effectué.

- Le CIC intérieur envoie une lettre au CIC situé à la frontière pour l'informer de l'autorisation accordée à l'intéressé.

- Une lettre est envoyée aux autorités américaines pour les aviser que l'intéressé sera réadmis au Canada en vertu d'un permis ministériel.

- On prend rendez-vous avec le consulat canadien, le plus proche aux États-Unis, et on demande aux représentants consulaires d'émettre un permis ministériel.

- L'intéressé se présente au consulat à la date convenue où on lui remet son permis ministériel et il revient au Canada.

- L'intéressé prend ensuite rendez-vous avec un agent d'immigration à un CIC intérieur pour remplir les formalités en vue d'obtenir la résidence permanente.

15.137 L'ordonnance de renvoi peut également être exécutée en quelques minutes lorsque la personne concernée est simplement admise aux États-Unis et revient immédiatement au Canada. Ce processus est appelé «le tour du poteau»

15.138 Cette formalité devient plus compliquée si les autorités américaines exigent le recours à un agent d'escorte canadien lorsqu'elles jugent que la personne concernée est dangereuse, bien que l'agent d'escorte n'ait aucun pouvoir juridique lorsqu'il se trouve aux États-Unis.

15.139 En 1987, une évaluation de programme du contrôle intérieur et de l'exécution de la Loi soulignait que les activités pro forma sont un facteur qui influe sur l'efficience et l'efficacité des activités d'exécution de la Loi au pays. On y recommandait des modifications à la Loi pour retirer les articles traitant des infractions pour lesquelles des mesures exécutoires ne sont pas prises. À date, la situation demeure inchangée.

15.140 Depuis 1980, plus de 80 p. 100 des permis ministériels délivrés et renouvelés

Un renvoi peut ne durer que quelques minutes lorsqu'on fait le «tour du poteau» (voir le paragraphe 15.137).

visaient des personnes qui cherchaient à entrer au Canada en tant que membres d'une catégorie désignée «Autres personnes non admissibles», visée à l'alinéa 19 (2) d) de la Loi. Cette dernière catégorie exclut les personnes non admissibles pour des raisons médicales, sécuritaires ou à cause de leurs antécédents criminels, mais elle comprend celles qui ne le sont pas parce qu'elles ne sont pas munies des documents voulus. Il s'agit de personnes qui n'ont pas de visa, ou de passeport, ou de permis de travail, ou de permis de séjour pour étudiant ou qui sollicitent le droit d'établissement au Canada.

15.141 Dans notre Rapport de 1982, nous recommandions que l'administration centrale établisse des systèmes de contrôle de gestion et d'analyse des données portant sur la délivrance et le renouvellement des permis ministériels. EIC a approuvé la

recommandation et établi un système de codage pour fournir des renseignements plus détaillés sur les titulaires de permis ministériels. En 1985, dans notre rapport de suivi sur la vérification effectuée en 1982, EIC a indiqué qu'on surveillerait la délivrance de ces permis.

15.142 EIC a amélioré sa base de données, mais ne l'utilise pas encore pour suivre de près la situation.

15.143 EIC devrait :

- **envisager des moyens plus efficients de légaliser, s'il y a lieu, le statut des personnes coupables d'infractions à la Loi;**

- **prendre des mesures pour surveiller et analyser le recours au permis ministériel.**

***Commentaires d'EIC** : EIC envisagera l'examen du processus en place. Cependant, tout moyen plus économique pourrait nécessiter l'instauration d'un mécanisme permettant d'annuler l'ordre de renvoi ou d'accorder une exemption sans que l'intéressé quitte le Canada. Cela n'est guère souhaitable. Tout mécanisme de ce type, à part la procédure d'appel qui existe actuellement, risque sérieusement de compromettre le processus d'exécution de la Loi. L'ordre de renvoi doit demeurer irrévocable. Comme en témoignent les permis, une mesure spéciale peut très facilement devenir la norme. Vu le nombre relativement faible de cas de «tour du poteau» visés, les avantages obtenus ne justifient pas le risque de dommages que pourrait subir le processus fondamental d'exécution de la Loi.*

EIC continuera de contrôler tous les permis délivrés dans certaines catégories (notamment en ce qui a trait à la sécurité), comme il le fait depuis deux ans. EIC analysera les données provenant du contrôle des permis ministériels mis en place au printemps de cette année. En consultation avec les régions, il étudiera la pratique apparemment courante de délivrer des permis dans le cas d'infractions mineures lorsqu'il n'existe pas de considérations humanitaires empêchant que l'on ordonne une enquête.

Le Système de soutien des opérations des bureaux locaux

L'accès au Système de soutien des opérations des bureaux locaux et la qualité des données doivent être améliorés

15.144 Les données constituent la pierre angulaire des systèmes de contrôle et des programmes d'exécution de la Loi. Des données exactes, fiables et complètes assurent la qualité, l'opportunité et l'efficacité de ces activités. Le Système de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL) constitue la principale source d'information pour ceux qui assument les fonctions liées au contrôle et à l'exécution de la Loi.

15.145 Notre examen des permis de travail, des permis ministériels et de l'examen sécuritaire révèle que les données du SSOBL sont incomplètes, peu fiables et parfois trompeuses et par conséquent, qu'elles ne répondent pas aux exigences opérationnelles en matière de contrôle et d'exécution de la Loi.

15.146 Selon notre examen, ces failles sont attribuables à des procédures d'entrée inadéquates, au partage des terminaux entre employés et à l'impossibilité d'accéder au réseau SSOBL en raison de difficultés liées au réseau. L'examen des dossiers ministériels et les entrevues effectuées auprès de représentants du ministère ont démontré que la direction se rend bien compte des lacunes et qu'elle en a évalué les conséquences. Mais jusqu'à présent, elle n'est parvenue que partiellement à remédier à la situation.

15.147 Certains des CIC visités, tenaient, à la demande de la direction, des registres indiquant les périodes de temps où le système était inaccessible ou en panne. Toutefois, les employés des CIC nous ont informés qu'en raison de problèmes fréquents et de la lenteur de l'administration centrale à résoudre les

difficultés techniques, les registres n'étaient plus utilisés et ont été abandonnés.

15.148 Au moment de la vérification, EIC essayait d'améliorer son réseau de communications. Ceci est particulièrement important pour améliorer et faciliter le contrôle et l'exécution de la *Loi sur l'immigration*, si l'on tient compte de l'augmentation prévue du volume d'opérations qu'effectueront d'autres utilisateurs.

15.149 Notre examen a également révélé qu'il y avait beaucoup de mécontentement au sujet de la mise en place d'un module d'information de gestion qui produisait souvent des résultats erronés sur les volumes des opérations des CIC. Les bureaux régionaux étaient préoccupés parce que l'allocation des ressources devait se fonder sur ces volumes. Cette situation a donné lieu à beaucoup de pertes de temps et d'énergie dans les régions.

15.150 Les utilisateurs considèrent le SSOBL, en tant que registre des documents émis, comme un instrument valable et essentiel pour mettre en oeuvre le Programme d'immigration. Il est toutefois inefficace lorsqu'une information globale sur les cas traités est requise par les centres ou l'administration régionale et n'a que peu ou pas de contrôles intégrés pour effectuer des suivis sur les conditions de séjour.

15.151 Le personnel de l'immigration que nous avons interviewé indiquait presqu'à l'unanimité que les difficultés d'accès au SSOBL et des données peu fiables nuisent à la qualité de leur travail. En partie à cause de ces faiblesses, certains CIC ont mis en place des systèmes locaux sur des réseaux de micro-ordinateurs pour fournir l'information opérationnelle et de gestion. Nous avons examiné l'information d'un de ces systèmes dans la région du Québec et, en raison de sa proximité avec l'utilisateur, nous avons trouvé que les données étaient exactes, fiables et utiles pour générer de l'information de gestion. Certaines données sont les mêmes que celles du système SSOBL, ce qui expliquerait que les employés n'ont pas tenu le système à jour.

15.152 EIC devrait améliorer le Système de soutien des opérations des bureaux locaux afin de répondre aux besoins opérationnels de ses centres.

***Commentaires d'EIC** : Le SSOBL est un système en constante évolution. Au cours des dernières années, le service au public a été amélioré par la mise en oeuvre et l'élargissement des possibilités du SSOBL, y compris la saisie des données de tous les documents et l'installation d'équipement supplémentaire.*

Le réseau de communications a été considérablement amélioré depuis que les observations découlant de la vérification ont été formulées. On s'attend à ce que l'autorisation d'installer le nouveau réseau de communication CEINET soit donnée sous peu, et des projets pilotes combinant les systèmes de transmission voix-données sont en bonne progression.

EIC a créé un groupe d'étude en matière de technologie pour fournir au personnel des bureaux régionaux et locaux le moyen de communiquer à l'administration centrale leurs nouveaux besoins opérationnels. Une base de données de formation et des écrans d'aide en direct ont récemment été mis à la disposition de tout le personnel dans le but d'améliorer l'utilisation du système et l'entrée des données. Toutes ces activités ont atténué les difficultés d'accès au système SSOBL que l'on avait connues jusqu'ici.

16

Le ministère des Consommateurs et des Sociétés

Le ministère des Consommateurs et des Sociétés

Points saillants

16.1 Le ministère des Consommateurs et des Sociétés est chargé d'appliquer un certain nombre de lois fédérales qui visent à favoriser le fonctionnement équitable et efficace du marché au Canada. Au cours de notre vérification, nous avons examiné la mise en oeuvre de six des principales lois qu'applique le ministère (paragraphes 16.7 et 16.8).

16.2 Nous avons constaté que la *Loi sur la faillite* est désuète. La loi actuelle a été adoptée en 1949 et elle a été modifiée pour la dernière fois en 1966. Il y a eu de nombreuses demandes de révision du texte législatif. La Direction des faillites a pris des mesures administratives pour pallier l'absence d'orientation législative. Nous sommes d'avis qu'il est important que soient envisagées des modifications à la loi (16.14 à 16.23).

16.3 Dans d'autres secteurs, nous avons constaté que les niveaux de service, dans un certain nombre de programmes ministériels clés, ont diminué au cours des dernières années. Par exemple, la délivrance d'un brevet prend maintenant 30 p. 100 plus de temps qu'il y a cinq ans (43 mois comparativement à 33 mois) (16.26 à 16.30). Le pourcentage de plaintes fondées pour publicité trompeuse, qui font l'objet d'une enquête, est passé de 22 à huit p. 100 sur une période de 10 ans (16.72 à 16.76). L'on anticipe qu'il peut s'écouler de deux à neuf ans ou plus entre les inspections périodiques des instruments de pesage et de mesure dans certaines régions du pays (16.93 à 16.95).

16.4 Nous avons constaté qu'il y avait lieu d'améliorer les méthodes de gestion de certaines parties des programmes d'inspection des instruments de pesage et de mesure ainsi que des compteurs d'électricité et de gaz. Les gestionnaires n'avaient pas clarifié entièrement leurs obligations en vertu de la loi (16.88 à 16.92 et 16.109 à 16.112); certaines inspections étaient mal ciblées (16.97 à 16.101) et les inspecteurs de compteurs n'avaient pas d'instructions suffisantes sur la façon d'effectuer certaines inspections (16.113 à 16.116).

Points saillants (suite)

16.5 Le Bureau de la politique de concurrence élabore des lignes directrices publiques sur le processus d'examen des fusionnements, aux termes de la *Loi sur la concurrence*. Nous avons constaté que le Bureau se devait d'élaborer des procédés pour déterminer les fusionnements qui feront l'objet d'un examen détaillé. Il se devait aussi de mettre à la disposition du personnel des procédés sur la façon d'effectuer les examens en question (16.57 à 16.68).

16.6 L'information que le ministère fournit au Parlement en regard de son l'obligation de rendre compte devait être améliorée pour la rendre plus exacte en ce qui concerne la présentation de certaines informations et pour faire état des secteurs de programmes où se posent des problèmes (16.139 à 16.142).

Table des matières

	Paragraphe
Étendue de la vérification	16.7
Contexte	16.8
Initiatives en matière de développement organisationnel	16.11
Observations et recommandations	
Le Bureau des corporations et de la politique législative	16.13
La Direction des faillites -Composer avec la législation désuète	16.14
Recours administratifs en l'absence de directives législatives (16.20)	
Le Bureau des brevets	16.24
Baisse des niveaux de service (16.26)	
Il est peu probable que les niveaux de service s'améliorent (16.31)	
Manque d'assurance de la qualité dans le processus d'examen des brevets (16.34)	
Médiocre qualité du tri des demandes, en vertu du Programme d'exploitation des renseignements obtenus dans les brevets (16.38)	
Le Bureau des marques de commerce	16.42
Retard dans le processus d'appel des marques de commerce (16.45)	
Besoin continu d'heures supplémentaires (16.46)	
La Direction générale des corporations	16.48
Problèmes liés à la tenue à jour et à la vérification de l'exactitude des dossiers (16.49)	
Protection de l'information	16.53
L'information n'est pas suffisamment protégée (16.53)	
Le Bureau de la politique de concurrence	16.56
La Direction des fusionnements	16.57
Engagement à diffuser, en temps opportun, des lignes directrices sur les fusionnements (16.58)	
Il faut une procédure qui permette de déterminer quels fusionnements feront l'objet d'un examen (16.59)	
Nécessité d'élaborer une procédure aux fins du processus d'examen des fusionnements (16.63)	

Table des matières (suite)

	Paragraphe
La Direction des pratiques commerciales	16.69
Diminution du nombre de plaintes qui font l'objet d'une enquête (16.72)	
Augmentation du coût des enquêtes (16.77)	
Lacunes dans les efforts déployés pour traiter en priorité les affaires qui ont les plus grandes répercussions (16.79)	
Les pratiques administratives	16.83
Non-conformité aux tarifs établis par décret pour les marchés (16.83)	
Le Bureau de la consommation	16.85
La Direction de la métrologie légale	16.86
La Métrologie légale - Sous-activité poids et mesures	16.87
Lacunes dans la réglementation (16.88)	
Fréquence des inspections non définie (16.93)	
Inspections sélectives mal ciblées (16.97)	
Nécessité d'évaluer les programmes pilotes avant d'en poursuivre la mise en oeuvre (16.102)	
La métrologie légale - Sous-activité électricité et gaz	16.107
Omission d'apporter des éclaircissements en ce qui a trait aux obligations légales (16.109)	
Absence de procédés d'inspection complète (16.113)	
L'objectif d'accréditation ne sera pas atteint (16.117)	
Les retards ne sont pas signalés (16.121)	
Frais pour les services ministériels	16.123
Absence de procédés pour déterminer le coût total et les frais (16.126)	
Vérification interne et mesure du rendement	16.128
Lacunes dans les activités de la vérification interne et de l'évaluation de programme (16.129)	
Rapport au Parlement	16.134
La Partie III du Budget des dépenses ne fait pas état de certaines données importantes sur le rendement (16.135)	
Inexactitudes dans la Partie III du Budget des dépenses (16.139)	

Table des matières (suite)

Pièces

16.1 Structure des activités et budget, et programmes vérifiés
16.2 Tentatives en vue de modifier la *Loi sur la faillite*
16.3 Le Bureau canadien des brevets - Tendances du volume de travail
16.4 La *Loi sur la concurrence* - Facteurs permettant d'évaluer les fusionnements
16.5 Pratiques commerciales - Contrôle de conformité
16.6 Recettes - Corporations, Brevets et Marques de commerce

Le ministère des Consommateurs et des Sociétés

Étendue de la vérification

16.7 Nous nous sommes penchés sur la mise en oeuvre et l'application de six lois principales. Il s'agit de la *Loi sur la faillite*, de la *Loi sur les sociétés par actions*, de la *Loi sur les brevets*, de la *Loi sur la concurrence*, de la *Loi sur les poids et mesures* et de la *Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz*. Nous avons également passé en revue l'administration de la *Loi sur les marques de commerce*. Ces lois sont appliquées respectivement par les sous-activités suivantes : Faillites, Corporations, Propriété intellectuelle, Fusionnements et Pratiques commerciales, Électricité et gaz et Poids et mesures. La vérification a porté sur les systèmes, les procédés et les méthodes de gestion en place.

Nous nous sommes penchés sur la façon dont le ministère des Consommateurs et des Sociétés gère ses responsabilités, en vertu de six lois principales.

Contexte

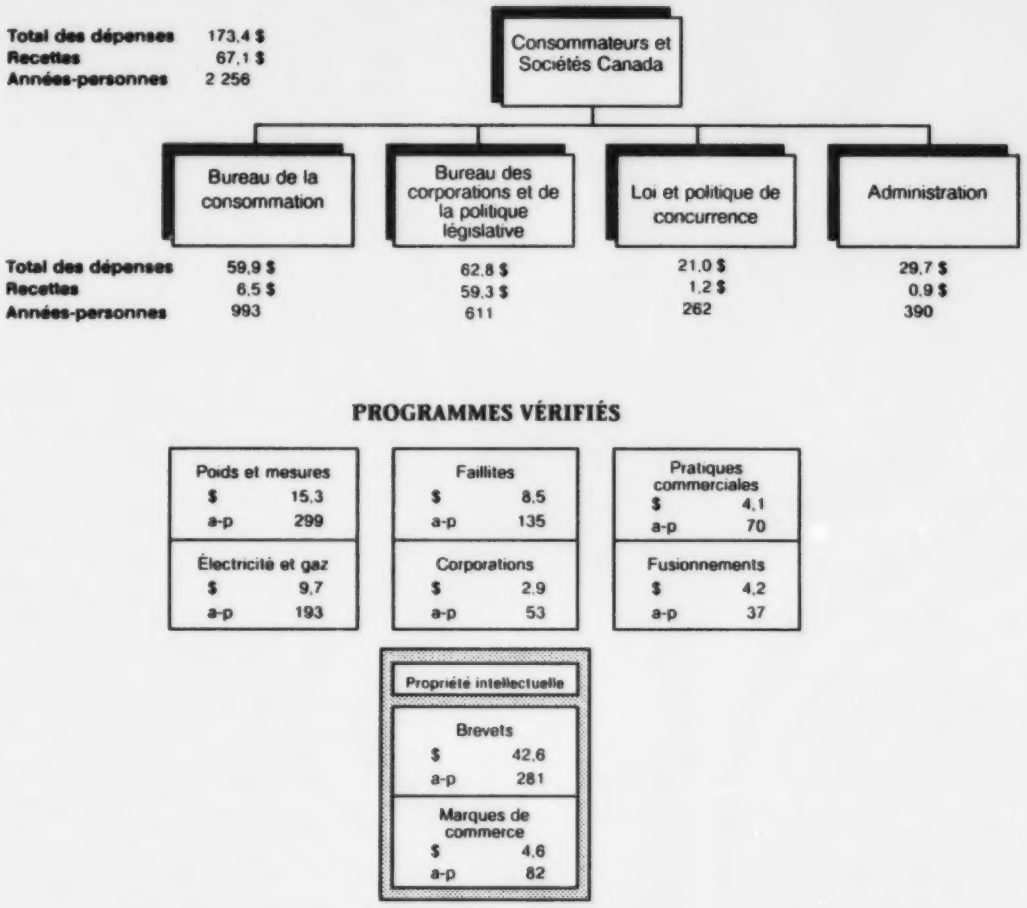
16.8 Le ministère des Consommateurs et des Sociétés a été créé en 1967 par la *Loi sur le ministère de la Consommation et des Corporations*, laquelle a réuni plusieurs programmes qui régissaient et réglementaient le marché. De façon générale, le rôle du ministère est de favoriser le fonctionnement équitable et efficace du marché au Canada. Le ministère réalise sa mission en assumant la responsabilité d'appliquer des lois fédérales qui s'inscrivent dans le cadre législatif régissant les opérations sur le marché au Canada. Il assume la responsabilité ou partage une partie de la responsabilité de l'application de 66 textes législatifs, ainsi que 22 lois et règlements qui sont mis en application au nom des provinces. Bon nombre de ces lois ont pour but de définir les grandes règles du comportement du marché pour tous les secteurs de l'économie ou pour la plupart de ceux-ci. La législation définit la nature et l'étendue des responsabilités du ministère et lui délègue les pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de ces obligations. Un certain nombre de cadres supérieurs du ministère sont nommés par décret, en vertu des lois en question.

16.9 Depuis que le Bureau a effectué sa dernière vérification en 1982, il y a eu six ministres et quatre sous-ministres. Le ministère est divisé en quatre bureaux : le Bureau de la politique de concurrence, le Bureau des corporations et de la politique législative, le Bureau de la consommation et le Bureau de la politique ministérielle et de la planification stratégique (voir la pièce 16.1).

16.10 Les prévisions de dépenses du ministère, pour 1989-1990, sont de 173 millions de dollars, comme il est précisé dans la Partie III du Budget, pour 1990-1991. Environ 62 p. 100 des dépenses prévues sont réservées aux salaires des 2 256 employés à l'administration centrale et dans les cinq bureaux régionaux ainsi que dans les 22 bureaux de district. Les recettes proviennent de plusieurs activités du ministère. En 1989-1990, le ministère prévoit recouvrer 67 millions de dollars qui seront versés au Trésor.

Pièce 16.1

STRUCTURE DES ACTIVITÉS ET BUDGET (1989-1990)
(en millions de dollars)



PROGRAMMES VÉRIFIÉS

SOURCE : Budget des dépenses CSC 1990-1991, Partie III, Prévisions de 1989-1990
NOTA : Les dépenses des Brevets comprennent 25 millions de dollars en paiements de transfert annuels aux provinces

Initiatives en matière de développement organisationnel

16.11 Le ministère est mis au défi de répondre aux demandes croissantes de services, à même ses ressources actuelles. Par conséquent, les cadres supérieurs ont entrepris, en 1987, des consultations et des discussions avec le personnel pour déterminer les moyens de combler l'écart entre le nombre grandissant de demandes et les ressources restreintes. Cette initiative vise à augmenter la productivité et à créer un milieu propice au changement. Elle a également pour but de faire en sorte que tout le personnel se sente concerné par la nécessité d'améliorer le rendement de façon continue et accorde de l'importance à ces améliorations.

16.12 Le processus avait déjà débuté lorsque la vérification a été entreprise. Après avoir cerné les problèmes, on en est arrivé à intégrer la mission et les stratégies révisées dans le processus de planification du ministère. Comme la mise en oeuvre venait à peine de commencer, il aurait été trop tôt pour en faire l'examen dans le cadre de notre vérification.

Observations et recommandations

Le Bureau des corporations et de la politique législative

16.13 L'objectif du Bureau des corporations et de la politique législative consiste à établir un cadre institutionnel en vue de favoriser la conduite ordonnée des affaires, le fonctionnement efficace d'un régime de propriété intellectuelle, l'enregistrement des lobbyistes et la préparation de propositions en vue de la révision des lois ministérielles.

La Direction des faillites - Composer avec la législation désuète

16.14 La *Loi sur la faillite* définit et délimite le rôle du gouvernement fédéral relativement au système d'insolvabilité. Elle prévoit la répartition équitable et ordonnée des biens du failli entre les créanciers et autorise un débiteur à être libéré de ses dettes. La Loi actuelle est entrée en vigueur en 1949, à une époque où il y avait peu de faillites de particuliers. Elle a été conçue pour régir les faillites commerciales, c'est-à-dire établir des priorités en vue de la répartition de l'actif entre les créanciers.

16.15 La faillite est une démarche juridique entreprise en vertu de la Loi lorsque des personnes ou des entreprises ne peuvent payer leurs dettes. Le syndic est une personne qui détient une licence pour administrer la faillite. Il a la responsabilité de la masse des biens du failli qu'il doit liquider; il lui incombe ensuite de répartir les profits de la vente entre les créanciers.

16.16 Le Bureau du surintendant des faillites a été créé en vertu de la Loi pour réglementer la délivrance de licences aux syndics, pour superviser ces derniers et pour enquêter sur la conduite des faillis. Il diffuse également de l'information sur les questions qui touchent à la faillite. La loi prévoit la nomination de séquestres officiels qui ont pour fonction de recevoir les documents relatifs à la faillite, de présider les réunions de créanciers et d'interviewer tous les faillis.

16.17 La Loi, modifiée en 1966, confère des pouvoirs accrus au surintendant en ce qui concerne la supervision de la procédure de faillite et établit un processus pour le règlement des faillites, de façon sommaire, dans le cadre de l'appareil judiciaire. Ce processus vise à rendre le système de faillite plus accessible dans le cas de la propriété qui a des éléments d'actif libres de toute garantie, lesquels représentent moins de 500 $, la plupart du temps ceux de consommateurs.

16.18 Au cours des deux dernières décennies, plusieurs études effectuées par le gouvernement fédéral ont recommandé des révisions en profondeur à la *Loi sur la faillite*. Comme le montre la pièce 16.2, six projets de loi ont été déposés au Parlement et sont morts au feuilleton de la Chambre. L'un des objectifs de la réforme consiste à accorder une plus haute priorité aux créances des employés des entreprises en faillite. Les études ont également permis de relever des lacunes dans la loi actuelle, entre autres, une protection limitée aux employés autonomes, qu'ils soient ou non constitués en société, et la nécessité de mettre en place des mesures de réorganisation au plan commercial.

16.19 Une loi désuète, combinée à la croissance du crédit à la consommation et de l'endettement, soumet le système d'insolvabilité à des pressions. Comme le soulignent ces études, des indices montrent que la loi est de moins en moins pertinente. Les créanciers recourent de plus en plus à

Pièce 16.2

TENTATIVES EN VUE DE MODIFIER LA *LOI SUR LA FAILLITE*

1949 L'actuelle *Loi sur la faillite* est promulguée.
1966 La *Loi sur la faillite* est modifiée.
1970 L'étude du comité Tassé est publiée.
1975 Un premier projet de loi (C-60) est déposé à la Chambre des communes.
1978 Un deuxième projet de loi (S-11) est déposé au Sénat.
1979 Un troisième projet de loi (S-14) est déposé au Sénat.
1979 Un quatrième projet de loi (S-9) est déposé au Sénat.
1980 Un cinquième projet de loi (C-12) est déposé à la Chambre des communes.
1981 Le rapport du comité Landry.
1984 Un sixième projet de loi (C-17) est déposé à la Chambre des communes.
1986 Le rapport du comité Colter est publié.

d'autres moyens qui échappent au contrôle de la loi. Les prêteurs ont mis au point des actes de garantie détaillés qui établissent des arrangements privés pour la mise sous séquestre, qui ne sont pas assujettis à la supervision du surintendant.

16.20 Recours administratifs en l'absence de directives législatives. La direction du ministère reçoit des directives statutaires du Parlement et des directives réglementaires du gouverneur-en-conseil en ce qui concerne la mise en oeuvre de programmes. La *Loi sur la faillite* actuellement en vigueur ne renferme aucune directive législative précise au sujet de certains domaines importants. Par exemple, elle ne prévoit pas le recours à d'autres moyens que la faillite ou une proposition acceptée par les créanciers pour régler le problème de l'endettement des consommateurs. Lorsqu'une loi ne se révèle plus efficace, nous nous attendrions que des mesures correctives soient recommandées au ministre et que le Parlement en soit avisé.

La Loi sur la faillite est désuète

16.21 Le surintendant a tenté de faire face par voie administrative, aux faillites de particuliers en établissant le Programme d'accès à la faillite (PAF). Ce programme, créé en vertu d'une directive du surintendant, a pour objet de permettre aux indigents d'obtenir les services d'un syndic de faillite. Grâce au PAF, le surintendant répond à un besoin immédiat d'accès pour les particuliers qui étaient auparavant exclus du système d'insolvabilité. Toutefois, le programme ne permet pas de régler les questions plus vastes de l'endettement des consommateurs. Par exemple, il faut des directives législatives explicites si l'on veut instaurer d'autres mesures que la faillite de particuliers et d'autres méthodes de réhabilitation des débiteurs, entre autres, du counselling en matière de crédit. Une indication de la nécessité d'adopter une nouvelle méthode est le nombre croissant de faillites répétitives de particuliers.

16.22 Certaines exigences qui découlent de la loi entraînent des dépenses inutiles. Par exemple, en vertu de la législation actuelle, les faillites doivent être liquidées par l'entremise des tribunaux, processus complexe et long. Il faudrait disposer de moyens plus simples ou différents de traiter les faillites lorsqu'un actif minimal est en jeu.

16.23 Actuellement, le ministère met au point un projet de modification de la *Loi sur la faillite*. À notre avis, il est important que l'on envisage d'apporter des changements à la loi.

Le Bureau des brevets

16.24 Le Bureau des brevets délivre des brevets et diffuse de l'information au sujet de ces derniers. On examine les demandes de

brevets afin de déterminer si l'objet est original, si l'invention est utile, et si son caractère inventif est suffisant. On effectue une recherche des brevets qui existent dans le domaine afin de déterminer s'il s'agit bien d'une invention nouvelle.

16.25 Dans 92 p. 100 des cas, les demandes proviennent de l'extérieur du Canada et des recherches sont en cours, si elles n'ont pas déjà été effectuées, dans les bureaux de brevets à l'étranger. Au pays, le Bureau des brevets prie les demandeurs de fournir toute l'information relative aux réclamations, y compris les résultats des recherches menées ailleurs. Les examinateurs des demandes de brevets se servent des résultats de ces recherches pour accomplir leurs propres travaux. Aux termes de la nouvelle *Loi sur les brevets* de 1987, le processus de demande d'un brevet est passé du système du «premier inventeur» à celui du «premier déposant». En vertu de ce dernier système, on ne délivre pas nécessairement le brevet à l'auteur d'une invention, mais plutôt à la première personne qui dépose une demande de brevet en rapport avec cette invention. Cette modification législative n'a pas touché sensiblement la nature de l'examen des brevets, mais elle a changé les règles et les directives relatives à la délivrance des brevets et à l'ouverture au public des demandes de brevets.

Il y a six ans, le traitement d'une demande de brevet prenait environ 33 mois. Cela prend maintenant 43 mois.

16.26 Baisse des niveaux de service. La direction est responsable de la définition des niveaux de service à atteindre pour s'acquitter de ses obligations, aux termes de la loi, et de la gestion de ses programmes en optimisant l'efficacité et l'efficience. Cependant, nous avons relevé le fait que les niveaux de service du Bureau des brevets ont considérablement baissé depuis 1983-1984.

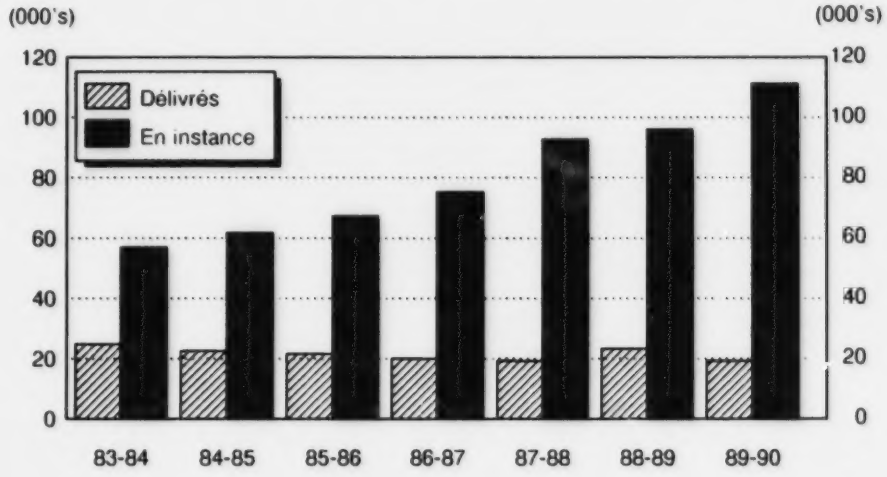
L'arriéré s'accumule. Chaque boite contient 100 demandes de brevet en instance (voir le paragraphe 16.28).

16.27 En 1983-1984, le traitement d'une demande de brevet prenait en moyenne 33 mois. Aujourd'hui, la même demande est traitée en 43 mois. Aux États-Unis, par exemple, ce délai est de 21 mois. L'une des raisons pour lesquelles ce délai sera toujours un peu plus long au Canada qu'aux États-Unis, c'est que le Bureau des brevets a décidé de se fier aux résultats des recherches menées à l'étranger.

16.28 Entre 1983-1984 et 1989-1990, le nombre de demandes de brevets reçues par le Bureau s'est accru de 25 900 à 34 700 demandes. Pendant la même période, le nombre de demandes traitées chaque année a baissé de 25 p. 100, chutant de 25 100 à 19 200. Il s'en est suivi un élargissement de l'écart entre le nombre de demandes reçues et le nombre de demandes traitées en une année. Ainsi, en 1989-1990, il y avait au Bureau

Pièce 16.3

LE BUREAU CANADIEN DES BREVETS - TENDANCES DU VOLUME DE TRAVAIL



111 600 demandes en instance, comparativement à 56 900 en 1983-1984 (voir la pièce 16.3).

16.29 Pendant la même période, le nombre d'examinateurs est demeuré virtuellement le même. En 1983-1984, il y avait au Bureau 86 examinateurs; en 1989-1990, ils étaient 85. La direction nous a appris que les examinateurs ont été appelés à élaborer une procédure, aux termes de la nouvelle loi, et à contribuer au Programme d'exploitation des renseignements contenus dans les brevets (ERCB) dont il est question au paragraphe 16.39. Ainsi, en 1989-1990, chaque examinateur était en mesure de traiter 226 demandes, tandis qu'en 1983-1984, ce chiffre était de 290. De plus, il y a eu un roulement de personnel au Bureau.

16.30 La haute direction du ministère a affirmé que l'inaptitude du Bureau à offrir un service digne d'un organisme «de classe mondiale» n'aide pas à créer au Canada un climat propice aux investissements étrangers. Les trop longues périodes d'attente avant que soient établies la nature et l'étendue de la propriété des innovations technologiques minent la confiance que témoignent les investisseurs envers ces innovations, si bien que des décisions d'affaires et d'investissement peuvent être reportées.

16.31 Il est peu probable que les niveaux de service s'améliorent. Aux termes de la nouvelle loi, le Bureau des brevets prévoit, d'ici à 1993-1994, réduire de 43 à 24 mois la période nécessaire à la délivrance d'un brevet, à partir du moment où un examen est demandé. Nous avons décelé des lacunes dans les prévisions de la direction, qui rendent improbable la réalisation de cet objectif.

16.32 Le Bureau des brevets a élaboré un plan visant à réduire le nombre de demandes en instance, en présumant l'affectation de ressources supplémentaires et les volumes de travail à venir. Toutefois, la direction a tenu pour acquis que l'augmentation annuelle du nombre de demandes de brevets serait de 2,5 p. 100, de 1989-1990 à 1993-1994. Or,

l'augmentation annuelle, entre 1982-1983 et 1988-1989, a été de 4,6 p. 100. Le Bureau n'a pu invoquer de facteurs qui puissent justifier l'utilisation de ce pourcentage inférieur. Si l'on suppose une augmentation plus réaliste de 4,6 p. 100, le Bureau des brevets ne sera pas en mesure d'abaisser suffisamment le nombre de demandes en instance pour réduire le temps de traitement tel que prévu, d'ici à 1993-1994.

16.33 Le Bureau des brevets devrait examiner ses prévisions pour ce qui est des volumes de travail à venir et mettre sur pied une stratégie visant le respect de son niveau de service prévu.

Commentaire du ministère : *Le Bureau canadien des brevets réexaminera les méthodes qu'il utilise pour prévoir la charge de travail et mettra au point une stratégie pour atteindre le niveau de service prévu.*

16.34 Manque d'assurance de la qualité dans le processus d'examen des brevets. Nous avons découvert que le processus d'examen des brevets ne comprend pas suffisamment d'éléments d'assurance de qualité. Il existe peu de procédés pour mesurer la qualité des examens des brevets dans le but d'offrir une garantie indépendante de l'intégralité, du bien-fondé, de l'étaiement et de l'uniformité du travail des examinateurs.

16.35 Après la délivrance des brevets, le Bureau des brevets en choisit 10 p. 100 aux fins d'examen. S'il existe déjà un brevet américain, les deux demandes sont comparées, même si les conclusions de la recherche américaine sont aussi utilisées dans le processus d'examen. Si l'étendue de la protection dont bénéficie le brevet canadien est égale ou plus restreinte que celle dont bénéficie le brevet américain, on considère alors que l'examen a été de qualité supérieure. Si l'étendue de la protection est plus importante, il faut l'expliquer dans l'évaluation. On ne procède pas à un deuxième examen. On ne revoit aucun brevet canadien à moins qu'un brevet correspondant américain n'ait déjà été délivré.

16.36 Nous croyons que si la direction veut avoir l'assurance bien fondée que les examens des brevets sont faits correctement, il faudrait réexaminer un échantillon avant que les brevets soient délivrés. Il faudrait utiliser les conclusions du réexamen pour corriger les erreurs et pour améliorer le processus d'examen. Au Bureau des marques de commerce, par exemple, trois p. 100 des marques de commerce enregistrées sont réexaminées avant d'être approuvées.

16.37 Le Bureau des brevets devrait rehausser son rôle de garant de la qualité en ce qui concerne la délivrance des brevets.

Commentaire du ministère : *Le Bureau canadien des brevets cherchera des moyens d'améliorer les activités d'assurance de la qualité et, dans la mesure du possible, les appliquera.*

16.38 Médiocre qualité du tri des demandes, en vertu du Programme d'exploitation des renseignements contenus dans les brevets. Le tri des demandes qui vise la recherche de renseignements relatifs aux brevets en vertu du Programme d'exploitation des renseignements contenus dans les brevets (ERCB) est insatisfaisant. Par conséquent, les examinateurs sont écartés du processus d'examen des brevets afin de pouvoir rendre gratuitement des services qui sont offerts par le secteur privé.

16.39 Le Programme ERCB fournit aux petites et moyennes entreprises canadiennes de l'information relative aux brevets canadiens et étrangers. Son but est de déterminer les plus récents progrès accomplis dans une technologie particulière de manière à diminuer le chevauchement dans le domaine de la recherche et du développement en offrant d'éventuelles solutions techniques. L'information sur les brevets n'est disponible qu'au Bureau des brevets, à Hull. Par le biais du Programme ERCB, le Bureau a encouragé l'accès gratuit à l'information relative aux brevets, dès les premières étapes de développement. C'est aux examinateurs des brevets qu'il incombe de trier les demandes de

renseignements et d'y répondre, en vertu du Programme ERCB.

16.40 Environ 60 p. 100 des demandes que nous avons examinées étaient des recherches de "nouveauté" pour des produits développés et non pas des recherches de renseignements. Une recherche de nouveauté établit si une idée reprend une technologie présente dans des brevets déjà délivrés. S'il s'agit d'une idée nouvelle, il est possible qu'elle soit brevetable. C'est le secteur privé qui réalise habituellement les recherches de nouveautés pour lesquelles il est rémunéré à l'acte. Le Programme ERCB n'est pas conçu pour offrir ce genre de recherche. Il faut en moyenne 2,5 heures pour répondre à chaque demande. Le Bureau des brevets a reçu, au cours des deux dernières années, quelque 2 600 demandes qui ont nécessité en moyenne l'utilisation de 6 500 heures du temps des examinateurs qui auraient pu être consacrées à l'examen de 880 demandes de brevets.

16.41 Le Bureau des brevets devrait améliorer sa méthode de tri des demandes de recherche, en vertu du Programme d'exploitation des renseignements contenus dans les brevets, pour s'assurer qu'elles correspondent à l'objectif du programme.

***Commentaire du ministère** : Le Bureau canadien des brevets a pris des mesures en vue de modifier ses publications et sa méthode de tri des demandes présentées dans le cadre du Programme d'exploitation des renseignements contenus dans les brevets pour garantir leur conformité avec l'objectif du Programme.*

Le Bureau des marques de commerce

16.42 La *Loi sur les marques de commerce* délimite les responsabilités du Bureau des marques de commerce en ce qui concerne l'examen des demandes, la tenue d'un registre des marques de commerce, la publication des renseignements que renferme le registre et la préparation de certificats de marque de commerce sur demande.

16.43 Une fois que la demande de marque de commerce a été acceptée, le Bureau doit la rendre publique. C'est alors qu'il peut y avoir contestation du droit du demandeur à la marque de commerce. Le demandeur et l'opposant peuvent tous deux présenter des observations devant la Commission des oppositions aux marques de commerce. Celle-ci examine les motions d'opposition présentées par les parties qui prétendent que certaines marques de commerce enfreignent leurs droits, et la Commission se prononce ensuite sur la question.

16.44 Nous avons relevé deux domaines où il y aurait place pour de l'amélioration, au Bureau des marques de commerce. La direction connaît ces problèmes et cherche des solutions.

16.45 Retards dans le processus d'appel des marques de commerce. Nous avons constaté que même si la Commission des oppositions aux marques de commerce a établi une norme de service de cinq mois pour l'audition d'une cause, le processus prend actuellement 12 mois. La Commission a également fixé une norme de deux mois, entre la date de l'audition et celle de la décision finale. À l'heure actuelle, 335 causes sont encore en instance. Étant donné que la Commission rend 150 décisions par année, certaines parties intéressées auront à attendre plus de deux ans une décision finale. Ces demandeurs doivent soit décider d'aller de l'avant avec une marque de commerce non approuvée, soit attendre la décision finale. La première solution comporte des risques légaux et financiers et la seconde peut donner lieu à des pertes de revenus.

16.46 Besoin continu d'heures supplémentaires. Nous avons constaté que le personnel de la Direction de la documentation et de l'enregistrement des marques de commerce et des brevets travaille en heures supplémentaires de façon régulière, depuis plus de sept ans.

16.47 Cette Direction s'occupe des première et dernière étapes du traitement des demandes de brevet et de marque de commerce. Les

gestionnaires nous ont informés que le personnel en place doit faire régulièrement des heures supplémentaires pour pouvoir traiter tout le volume de travail. Même s'il est nécessaire de faire des heures supplémentaires à l'occasion, les heures supplémentaires continues coûtent cher et empêchent le contrôle des années-personnes.

La Direction générale des corporations

16.48 La Direction générale des corporations réglemente la création et l'existence des sociétés incorporées auprès du gouvernement fédéral et elle assure l'ordre et l'équité dans le milieu corporatif. La Direction applique neuf lois fédérales. Nous nous sommes penchés sur l'administration de la Loi sur les sociétés par actions, étant donné que la majorité des ressources de la Direction des corporations est surtout affectée aux programmes, en vertu de cette loi.

16.49 Problèmes liés à la tenue à jour et à la vérification de l'exactitude des dossiers. Nous avons constaté que la direction n'a pas de méthode pour évaluer si l'information qu'elle possède est actuelle ou exacte. La vérification des déclarations annuelles accuse des retards et les mesures nécessaires n'ont pas été prises pour dissoudre des entreprises qui ne se conforment pas à la loi de façon à enregistrer leur statut exact.

16.50 La Direction doit tenir des renseignements complets, exacts et à jour sur les sociétés incorporées auprès du gouvernement fédéral afin de répondre aux nombreuses exigences de la loi. Avant 1983, il existait une méthode pour déterminer le pourcentage d'erreurs dans les dossiers. Cependant, la pratique a été abandonnée en raison du manque de ressources. La direction estime que jusqu'à 10 p. 100 des dossiers renferment des renseignements erronés.

16.51 La vérification des déclarations annuelles qui comportent des modifications de structure corporative ou d'adresse accuse un arriéré de trois mois. Nous avons également constaté que la Direction conserve des dossiers sur 40 000 sociétés environ qui ne se sont pas conformées à la loi et qui pourraient être dissoutes par le directeur général des Corporations. Toutefois, le Bureau a décidé de ne pas dépenser d'argent pour la publication des noms de ces sociétés, une étape nécessaire pour dissoudre les sociétés en question, et il doit donc conserver ces dossiers actifs.

16.52 La Direction devrait faire en sorte que l'information qu'elle conserve sur les sociétés incorporées auprès du gouvernement fédéral soit complète, exacte et à jour.

Commentaire du ministère : *La Direction des corporations est sur le point de se lancer dans un grand projet d'informatisation. Ceci lui permettra de réaffecter des ressources, d'un emploi de bureau à des fonctions liées à l'observation et au contrôle de la qualité.*

Protection de l'information

16.53 L'information n'est pas suffisamment protégée. Nous avons relevé des problèmes de sécurité physique en ce qui concerne l'information que conserve le Bureau des brevets, celui des marques de commerce et la Direction des corporations.

16.54 Les dossiers qu'entreposent le Bureau des marques de commerce et la Direction des corporations n'ont pas de double. Le Bureau des brevets ne conserve pas de copie des brevets accordés. Les originaux sont en voie de se détériorer parce qu'ils sont constamment utilisés. Les risques de perte à la suite d'un incendie ou d'autres désastres ne sont pas à négliger non plus.

16.55 Le Bureau devrait prendre des mesures pour protéger correctement l'information qu'il a en sa possession.

Commentaire du ministère : *Le Bureau cherche actuellement les moyens de protéger l'information en sa possession. Les mesures visant à assurer l'intégrité et la sécurité, y*

Les originaux des dossiers de la Direction générale des corporations sont constamment consultés, mais il n'existe pas de double de ces dossiers (voir le paragraphe 16.54).

compris la sécurité physique, de l'information conservée au Bureau des brevets et au Bureau des marques de commerce, seront renforcées grâce à l'informatisation et à l'automatisation de certaines étapes qui restent à venir. À cet effet, la Direction générale des corporations sera dotée d'un système de prise d'images qui permettra de copier et de conserver de façon systématique tous ses dossiers.

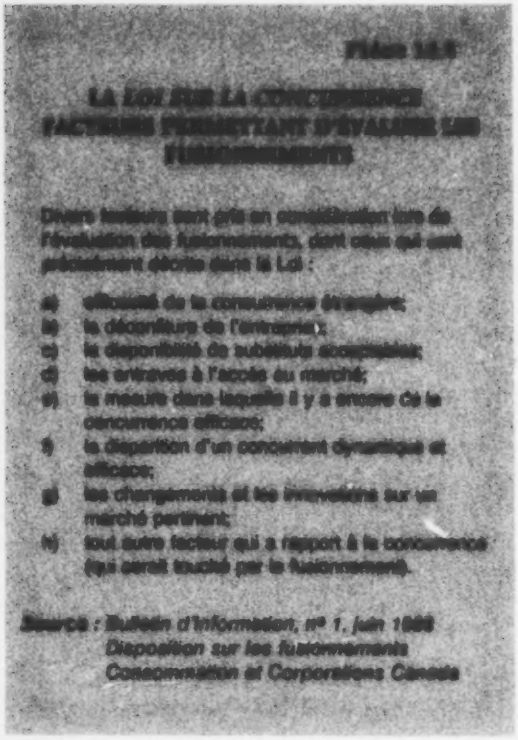
Le Bureau de la politique de concurrence

16.56 La *Loi sur la concurrence* fixe un cadre pour la conduite des affaires au Canada, cadre qui s'applique à tous les secteurs de l'économie. C'est au directeur des enquêtes et recherches, qui dirige le Bureau de la politique de concurrence, qu'incombe la responsabilité de faire appliquer la *Loi sur la concurrence*.

La Direction des fusionnements

16.57 En vertu de la *Loi de 1986 sur la concurrence*, l'examen des fusionnements ne relève plus du droit criminel, mais du droit civil. Cette approche reflète l'intention du Parlement de ne considérer les fusionnements ni comme bons ni comme mauvais, en soi; chaque opération doit plutôt être évaluée en tenant compte de ses répercussions sur la concurrence. Cette évaluation est une tâche complexe et elle nécessite une analyse à la fois juridique, économique et commerciale avant qu'il soit possible de prendre une décision quant aux effets probables des fusionnements sur la concurrence (voir la pièce 16.4). Dans le cadre de la mise en oeuvre de cette nouvelle approche, nous nous attendrions que le directeur ait pris des mesures pour clarifier la politique d'examen des fusionnements et donner une orientation au personnel au moyen de directives et de procédés.

16.58 Engagement à diffuser, en temps opportun, des lignes directrices sur les fusionnements. Le directeur prépare des lignes directrices qui seront rendues publiques et dans lesquelles il explique comment le Bureau de la politique de concurrence évalue les fusionnements et interprète tous les facteurs mentionnés dans la *Loi sur la concurrence*. Depuis 1986, le directeur et ses cadres supérieurs ont expliqué certains aspects du processus d'examen des fusionnements dans des discours, des communiqués de presse et dans des énoncés de politique. Conscient de la nécessité de décrire la totalité du processus, le directeur a annoncé, en décembre 1989, que le Bureau rendrait publiques des lignes directrices sur les fusionnements, d'ici la fin de 1990. Des énoncés clairs concernant la façon d'évaluer les fusionnements amélioreront aussi le travail d'élaboration, par le Bureau, de sa politique



LA LOI SUR LA CONCURRENCE
FACTEURS PERMETTANT D'ÉVALUER LES FUSIONNEMENTS

Divers facteurs sont pris en considération lors de l'évaluation des fusionnements, dont ceux qui sont précisément décrits dans la Loi :

a) efficacité de la concurrence étrangère;
b) la décadence de l'entreprise;
c) la disponibilité de substituts acceptables;
d) les entraves à l'accès au marché;
e) la mesure dans laquelle il y a encore de la concurrence efficace;
f) la disparition d'un concurrent dynamique et efficace;
g) les changements et les innovations sur un marché pertinent;
h) tout autre facteur qui a rapport à la concurrence (qui serait touché par le fusionnement).

Source : Bulletin d'information, nº 1, juin 1988
Disposition sur les fusionnements
Consommation et Corporations Canada

interne dans des secteurs clés et orienteront le travail du personnel. À la fin de la présente vérification, on était en voie de mettre au point les lignes directrices, et leur publication était prévue pour décembre 1990.

16.59 Il faut une procédure qui permette de déterminer quels fusionnements feront l'objet d'un examen. Certains fusionnements sont signalés au Bureau, mais de nombreux autres sont portés à son attention de façon indirecte. Nous avons constaté que le directeur n'avait pas établi de procédure pour déterminer lesquels de ces autres fusionnements devraient faire l'objet d'un examen en profondeur. Nous avons aussi relevé le fait que les décisions de la direction quant à la possibilité de soustraire un fusionnement à un examen plus approfondi ne se fondaient même pas, dans de nombreux cas, sur le minimum de renseignements qui sont nécessaires pour prendre de telles décisions.

16.60 Le directeur est informé des fusionnements par différentes sources. Depuis 1986, il y a eu quelque 4 600 fusionnements. De ce nombre, 560 ont été signalés directement parce que leur valeur dépassait le seuil établi dans la loi ou parce que les entreprises désiraient connaître l'opinion du directeur au sujet des répercussions du fusionnement sur la concurrence. Investissement Canada a soumis 660 autres fusionnements au Bureau tandis que le reste, soit 3 400, a été porté à l'attention du directeur par des moyens indirects, la plupart du temps par des rapports dans les médias. Depuis 1986, le directeur a examiné 640 fusionnements.

16.61 La pratique actuelle de la Direction consiste à communiquer ces rapports aux cadres supérieurs afin de recueillir leurs observations. Les gestionnaires s'appuient sur leurs connaissances et leur expérience pour déterminer si les fusionnements en question risquent de poser des problèmes du point de vue de la concurrence. Dans le cas de ces fusionnements qui ne font l'objet d'aucune analyse détaillée, la Direction n'indique nulle part les raisons pour lesquelles les opérations ont été soustraites à un examen en profondeur. Notre examen a révélé que, dans plus de 60 p. 100 des dossiers, la décision de ne pas procéder à un examen en profondeur du fusionnement a été prise sans renseignements pertinents sur la valeur de l'opération, sur les sociétés affiliées aux entreprises visées, sur les marchés précis qui seront touchés et sur les parts du marché en cause.

Le directeur projette de diffuser les lignes directrices sur le fusionnement.

16.62 Le directeur devrait établir une procédure qui permettrait de déterminer de façon efficace quels fusionnements requièrent un examen détaillé.

Commentaire du ministère : *Le directeur instaure actuellement une manière officielle de procéder pour les fusionnements dont il prend connaissance par l'entremise des médias et pour consigner les décisions prises dans chaque cas.*

16.63 Nécessité d'élaborer une procédure aux fins du processus d'examen des fusionnements. Le directeur n'a pas établi de procédure interne pour ce processus, ni apporté d'éclaircissement concernant tous les facteurs prévus dans la loi pour guider le personnel. Il n'a pas non plus évalué le risque que pose le fait de fonder une décision uniquement sur l'information fournie volontairement.

16.64 À l'heure actuelle, les discours du directeur, les communiqués de presse du Bureau. les documents de travail techniques internes et les évaluations de fusionnements antérieurs servent de guide au personnel pour évaluer les répercussions probables d'un fusionnement sur la concurrence. Toutefois, des gestionnaires de la Direction et des agents d'examen des fusionnements ont confirmé que plusieurs facteurs mentionnés dans la loi ne sont pas encore assez bien définis pour orienter de façon claire la prise de décision. Nous avons été informés que les lignes directrices actuellement élaborées par le Bureau traiteront de façon précise de chacun des facteurs.

16.65 Il n'y avait pas d'uniformité dans la portée et l'objet des documents relatifs à l'évaluation des fusionnements que nous avons examinés. Nous avons constaté qu'il y avait un certain manque d'uniformité dans l'enregistrement de l'information, qu'il manquait souvent des données importantes, comme la part du marché et la concentration sur le marché, et qu'il y avait des variantes dans l'interprétation de certains facteurs qualitatifs prévus dans la loi.

16.66 Les gestionnaires de la Direction se fient sur les entreprises parties au fusionnement, sur les concurrents et sur les clients pour obtenir les renseignements nécessaires à leurs évaluations. Ce complément d'information est obtenu par l'intermédiaire d'experts de l'industrie. Toutefois, les gestionnaires ont confirmé qu'il est risqué de se fier à l'information fournie volontairement par les entreprises, aux fins de l'évaluation, puisqu'il est à l'avantage de celles-ci de présenter l'information disponible sous un jour favorable.

16.67 L'étude des documents relatifs à l'évaluation a montré que les sources d'information autres que les entreprises parties au fusionnement n'étaient pas toujours identifiées. Dans de nombreux cas, rien ne laissait supposer que la Direction avait obtenu des données d'autres sources. Nous avons aussi constaté que, dans quelques-unes des évaluations que nous avons examinées, les conclusions tirées se fondaient pour une part sur des affirmations des parties au fusionnement que la Direction n'avait pas vérifiées.

16.68 Le directeur devrait fournir au personnel une procédure complète d'examen des fusionnements, y compris des définitions pour tous les facteurs à prendre en considération, dans le cadre de l'analyse, ainsi que des lignes directrices concernant la fiabilité des différents types de renseignements.

Commentaire du ministère : *Les lignes directrices que prépare le directeur aux fins de diffusion renseigneront et guideront les employés à l'égard des procédures d'examen de fusionnements. Elles les éclaireront, aussi, sur la définition des facteurs à prendre en considération dans les analyses et sur la fiabilité de divers types de renseignements.*

La Direction des pratiques commerciales

16.69 La *Loi sur la concurrence* s'applique à toutes les revendications des vendeurs présentées au public, y compris la publicité dans les médias. En vertu de cette loi, la publicité trompeuse constitue un acte criminel qui entraîne l'imposition d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement.

EXEMPLE DE PUBLICITÉ TROMPEUSE

Cette annonce a paru dans un journal, il y a quelques années. Lorsque les acheteurs éventuels se sont rendus sur les lieux, ils ont appris que pour 121 612 $, ils avaient plutôt droit à la maison à la droite (de 950 pieds carrés). Le promoteur a été reconnu coupable de onze chefs d'accusation de publicité trompeuse et condamné à verser une amende.

16.70 L'application des dispositions de la loi relatives à la publicité trompeuse et aux pratiques commerciales abusives relève du directeur des enquêtes et recherches. Les mesures coercitives prises à cet égard doivent être assez nombreuses pour empêcher les infractions aux dispositions de la Loi concernant les pratiques commerciales, et pour favoriser l'établissement d'un marché où les acheteurs pourront prendre des décisions éclairées et rationnelles.

16.71 En juin 1988, le Comité permanent de la consommation et des corporations a publié un rapport sur la publicité trompeuse. Dans ce document, il recommandait de modifier la *Loi sur la concurrence* afin de donner au directeur d'autres moyens d'intervention que les poursuites au criminel, par exemple des injonctions provisoires, une procédure de consentement, des engagements écrits et l'élaboration de règles et de règlements. Même si le gouvernement n'a pas réagi officiellement au rapport, le ministère a commencé à examiner des modifications qui pourraient être apportées à la loi, compte tenu de certaines des recommandations du comité. En accord avec les pouvoirs dont elle est actuellement investie, la direction a mis en oeuvre un programme de conformité qui vient ajouter au droit criminel des solutions de rechange au règlement des cas, comme des contacts d'information. Ce programme fournit aussi des conseils aux entreprises, à savoir, si la publicité projetée risque d'entrer en conflit avec la loi.

16.72 Diminution du nombre de plaintes qui font l'objet d'une enquête. Nous nous attendions que la direction ait instauré des degrés appropriés de mesures coercitives en vertu de la loi et gère ses enquêtes de manière à en optimiser l'efficacité et l'efficience. Nous avons constaté que la direction avait établi des

degrés de mesures coercitives par voie d'enquête. Toutefois, la proportion d'infractions possibles à la loi, qui ont fait l'objet d'une enquête, est tombée bien au-dessous de l'objectif fixé par la Direction.

16.73 La Direction attend presque toujours de recevoir des plaintes des consommateurs ou des entreprises avant de mener des enquêtes. Lorsqu'une plainte est déposée, les directeurs régionaux de programmes l'évaluent en fonction de critères généraux afin de déterminer s'il y a des raisons sérieuses de penser que l'on a enfreint la loi. Lorsque la plainte relève une infraction, elle devient une plainte fondée et le gestionnaire peut décider de tenir une enquête, selon la gravité de l'infraction et s'il dispose du personnel nécessaire. Les plaintes fondées qui ne donnent pas lieu à une enquête peuvent être réglées en portant l'affaire à l'attention de l'entreprise, au moyen de contacts d'information, ou encore la Direction peut décider de ne pas y donner suite.

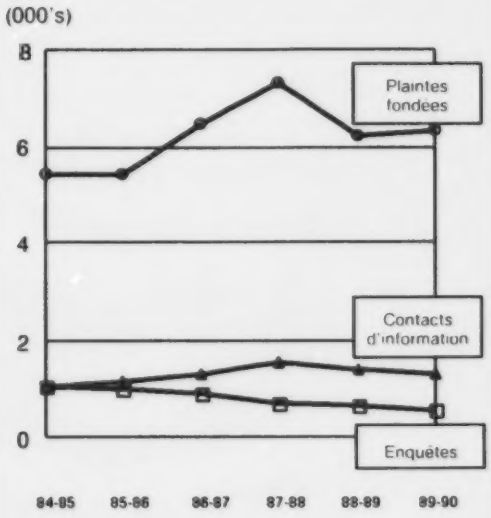
16.74 La proportion des plaintes fondées qui font l'objet d'une enquête est tombée de 22 p. 100, en 1979-1980, à huit p. 100 en 1989-1990, soit bien en deçà de l'objectif de 25 p. 100 établi par la Direction en 1986. Alors que les enquêtes ont diminué, la proportion des contacts d'information a augmenté, passant de 12 p. 100, en 1979-1980, à 21 p. 100 des plaintes fondées en 1989-1990. Au cours de ce dernier exercice, 4 300 plaintes fondées n'ont pas du tout fait l'objet d'une enquête (voir la pièce 16.5).

16.75 Les gestionnaires de la Direction ont admis depuis de nombreuses années que les contacts d'information, souvent établis par lettre, ne sont que le deuxième meilleur moyen d'appliquer la loi. Ils n'ont pas évalué l'incidence du changement dans l'approche adoptée pour décourager les infractions ou pour améliorer la qualité de l'information sur le marché.

16.76 Selon la Direction, l'effet dissuasif des mesures coercitives adoptées par la Direction des fusionnements s'est beaucoup atténué au cours des dernières années. Les gestionnaires estimaient que le niveau actuel des mesures

Pièce 16.5

PRATIQUES COMMERCIALES
CONTRÔLE DE CONFORMITÉ



SOURCE Rapports annuels de la Direction des pratiques commerciales. 1984-1985 à 1989-1990

coercitives avait peu d'effet sur la qualité globale de l'information sur le marché.

16.77 Augmentation du coût des enquêtes. Nous avons constaté que les enquêtes de la Direction ont coûté de plus en plus cher. Depuis 1984-1985, les ressources humaines (années-personnes) ont diminué légèrement, passant de 76 à 73, alors que le nombre d'enquêtes, par année-personne, a chuté de 14, en 1984-1985, à sept en 1989-1990. En outre, le coût moyen des enquêtes effectuées a augmenté de 90 p. 100.

16.78 La Direction signale que la baisse des activités est attribuable en partie à une complexité accrue du déroulement des enquêtes, à un grand roulement de personnel et au recrutement de nouveaux employés qui n'ont aucune formation policière. La Direction réagit en mettant en oeuvre une stratégie compensatoire qui consiste entre autres choses

à procurer au personnel un cours de formation sur le déroulement d'une enquête.

16.79 Lacunes dans les efforts déployés pour traiter en priorité les affaires qui ont les plus grandes répercussions. Nous avons relevé des lacunes dans l'aptitude de la Direction à déterminer quelles affaires pourraient contribuer le plus à améliorer la qualité de l'information fournie sur le marché ainsi qu'à cibler ses ressources en conséquence.

16.80 Les milliers de plaintes reçues chaque année fournissent beaucoup d'information sur la nature de la publicité trompeuse sur le marché. Nous avons constaté qu'aucune analyse des plaintes n'a été faite, par marché ou par secteur, pour faire en sorte que les ressources consacrées aux enquêtes produisent le maximum d'effet. Les priorités des programmes, que l'Administration centrale établit pour l'année, visent seulement une faible proportion des enquêtes; les autres priorités sont fixées par les gestionnaires régionaux, en fonction de chaque plainte. L'Administration centrale n'a pas passé en revue ces évaluations pour assurer une certaine uniformité dans le choix des affaires importantes dans l'ensemble du Canada.

16.81 Nous n'avons pas trouvé non plus de critères précis pour la répartition des ressources des programmes entre les régions. Selon l'Administration centrale, les ressources sont affectées aux régions en tenant compte du nombre d'enquêtes entreprises. Toutefois, les gestionnaires régionaux fondent sur les ressources disponibles leurs décisions de mener une enquête. Il n'existe aucun système de répartition des ressources qui se fonde sur l'évaluation objective des risques rattachés aux plaintes reçues dans les différentes régions.

16.82 Le directeur devrait examiner les pratiques actuelles et mettre au point une stratégie de façon à maximiser l'efficacité et l'efficience du programme.

Commentaire du ministère : *Le directeur est en train d'instaurer une stratégie axée sur l'observation de la loi de façon à pouvoir concentrer les ressources affectées à l'application de la loi sur les cas de toute première importance tout en réglant les autres questions par d'autres moyens. L'efficacité de cette stratégie sera vérifiée à la fin de 1991-1992. En outre, un groupe d'étude élaborera des propositions de modification de certaines dispositions de la Loi sur la concurrence pour permettre une application de la loi plus efficace et plus efficiente.*

Les pratiques administratives

16.83 Non-conformité aux tarifs établis par décret pour les marchés. Le Bureau de la politique de concurrence a recours exclusivement à des experts de l'extérieur pour s'acquitter de ses responsabilités, en particulier dans le domaine de l'examen des fusionnements. La *Loi sur la concurrence* confère des pouvoirs spéciaux au directeur des enquêtes et recherches, en ce qui concerne la passation de marchés. Un décret du conseil stipule que les entrepreneurs soient payés au plus 150 $ l'heure. Or, le directeur a conclu de nombreux marchés où le nombre d'heures n'était pas précisé (ni par conséquent le taux horaire). Il n'a donc pas respecté les normes fixées par décret.

16.84 Le directeur devrait veiller à ce que les marchés soient conformes aux pouvoirs en la matière conférés par décret.

Commentaire du ministère : *Toutes les recommandations de recours au pouvoir spécial de passer des marchés qui sont adressées au directeur ainsi que les marchés actuels mentionnent maintenant un taux horaire ou un taux journalier ainsi que le nombre d'heures de travail par jour.*

Le Bureau de la consommation

16.85 Le Bureau de la consommation établit les règlements et applique les programmes qui visent à protéger les intérêts du consommateur et à assurer l'équité sur le marché canadien,

ainsi qu'à assurer les mesures exactes et l'équité dans le commerce.

La Direction de la métrologie légale

16.86 La Direction de la métrologie légale est chargée de réglementer les aspects de la mesure des échanges commerciaux. La Direction englobe deux sous-activités, Poids et mesures et Électricité et gaz. Chaque sous-activité comprend un volet inspection à l'administration centrale et dans les bureaux extérieurs. Les sections de l'administration centrale sont dirigées par le directeur de la Métrologie légale et elles sont chargées de l'élaboration de la politique, des laboratoires de normes et de l'orientation fonctionnelle en rapport avec les volets inspection, dans les bureaux extérieurs. Les fonctions d'inspection dans les bureaux extérieurs sont réparties dans cinq régions. Chacune a à sa tête un directeur régional. Le directeur de la Métrologie légale et les directeurs régionaux rendent compte au sous-ministre adjoint, Bureau de la consommation.

La Métrologie légale - Sous-activité poids et mesures

16.87 La sous-activité Poids et mesures est chargée d'élaborer, d'administrer et de faire appliquer la loi de façon à réduire au minimum les mesures inexactes et d'assurer l'équité dans le commerce des biens et services fournis, selon des quantités mesurées. Aux termes de la Loi sur les poids et mesures, les instruments de pesage et de mesure comme les balances et pompes à essence doivent être approuvés, inspectés au départ puis réinspectés périodiquement. Les infractions font l'objet de divers types d'intervention qui peuvent aller jusqu'à la poursuite.

16.88 Lacunes dans la réglementation. Nous nous attendions que la direction du programme fasse en sorte que la réglementation constitue une base comprise par tous pour l'exécution du programme et l'obligation de rendre compte. Toutefois, nous avons relevé des cas où il n'y avait pas d'uniformité dans les exigences liées à la réglementation.

16.89 La direction a soustrait certains appareils à la mise en application entière de la loi, sans obtenir les approbations nécessaires en vertu des règlements. Aux termes de la loi, tous les instruments utilisés dans le commerce doivent être approuvés et inspectés. Des instruments peuvent être expressément exclus dans la réglementation, par exemple, on a exempté les compteurs d'eau et les odomètres. D'autres, qui tombent sous le coup de la loi, ne sont ni inspectés ni exclus. Cela comprend l'inspection entière des compteurs de pression en tête de puits (oléoducs), des pèse-aliments portatifs et l'inspection périodique des compteurs de gaz ammoniac.

16.90 Le champ d'inspection défini dans le règlement qui régit l'inspection annuelle des silos à grains primaires et dans celui qui régit les droits applicables à de telles inspections n'est pas uniforme. En vertu du règlement, il faut inspecter chaque année les silos à grains primaires, tout en ne précisant les droits à réclamer que pour l'inspection des silos à grains primaires qui sont agréés en vertu de la *Loi sur les grains du Canada*. Par conséquent, le personnel des bureaux extérieurs, dans son volume d'inspections annuel, a reçu pour instruction d'inspecter uniquement les silos que régit le règlement, à des fins de droits. Les silos à grains qui sont par ailleurs agréés sont inspectés moins fréquemment.

16.91 Le règlement qui exige l'utilisation du système de mesure métrique, au niveau du commerce de détail, a été adopté aux termes des dispositions de la *Loi sur les poids et mesures*. Ce règlement n'est pas mis en application. Jusqu'à maintenant, il n'a été ni modifié ni abrogé.

16.92 Le Bureau de la consommation devrait faire en sorte que les règlements soient uniformes, à jour et qu'ils définissent de façon claire les exemptions en vertu de la loi.

Commentaire du ministère : *Nous avons pris certaines mesures correctrices, et d'autres règlements sont examinés actuellement.*

16.93 Fréquence des inspections non définie. Dans un programme réglementaire du genre de celui des poids et mesures, nous nous attendions que le Bureau détermine quelles étaient les obligations en matière d'inspection, aux termes de la loi, et fasse en sorte de les communiquer au personnel et de voir à ce que celui-ci les respecte. Toutefois, nous avons constaté que le Bureau n'a pas déterminé à quelle fréquence la plupart des instruments utilisés dans le commerce devraient être inspectés après la première inspection et que la direction, en région, n'a pas conservé de données suffisantes sur leur emplacement. Nous avons constaté qu'il peut s'écouler de deux à neuf ans entre les inspections anticipées de tous les instruments dans les districts que nous avons examinés. Dans un district de Toronto, cela pouvait aller jusqu'à 21 ans.

16.94 Le Bureau nous a informés que la planification des inspections périodiques s'appuie sur un "cycle optimal". Toutefois, les bureaux régionaux n'ont pas reçu de directives sur la façon de définir un cycle optimal. Dans la pratique, un tel cycle s'entend de ce que l'on peut faire de mieux, en tenant compte des ressources disponibles, une fois que le calibrage des normes et l'inspection initiale ont été effectués. Par conséquent, nous avons relevé des variations importantes à travers le pays dans la fréquence des inspections. Les plans d'inspection ne sont pas fondés sur l'évaluation de la direction quant aux cycles idéals ou appropriés; ils s'appuient plutôt sur le volume de travail obligatoire actuel et sur les ressources en place.

16.95 Le Bureau devrait fournir des directives sur la fréquence avec laquelle les instruments devraient être inspectés et planifier, puis répartir en conséquence les ressources chargées d'effectuer l'inspection.

Commentaire de la direction : *Le Bureau réexaminera ses programmes d'inspection pour s'assurer que la fréquence de l'inspection des instruments à observer est clairement indiquée.*

16.96 S'appuyant sur les inspections périodiques, la direction régionale essaie de tenir une base de données sur l'emplacement de tous les instruments dans une région géographique et sur les inspections déjà effectuées. Les renseignements recueillis chaque année servent, entre autres, à prévoir quels instruments sont susceptibles de ne pas être conformes, de façon à cibler les instruments pour les inspections sélectives. Comme il s'écoule beaucoup de temps entre les inspections périodiques dans certaines régions, les renseignements nécessaires pour localiser ces instruments sont de plus en plus périmés étant donné que des entreprises ferment leurs portes ou déménagent.

16.97 Inspections sélectives mal ciblées. Nous avons constaté que le Bureau ne s'était pas assuré que les inspections sélectives ont pour cible des problèmes précis comme il est prévu.

16.98 Les inspections sélectives ont commencé en 1983 pour compléter l'inspection périodique de tous les instruments, dans une région donnée, et pour faire contrepoids à l'accroissement du volume de travail et à la diminution du personnel et des autres ressources. À l'aide des renseignements recueillis grâce aux inspections périodiques effectuées dans les régions géographiques, la direction régionale détermine les instruments, les catégories d'instruments ou d'entreprises qui sont susceptibles de ne pas être en conformité avec la loi. Les résultats sont utilisés pour axer les inspections sur les secteurs qui posent des problèmes. Si la sélection est faite correctement, les taux de conformité des instruments ciblés devraient être plus faibles que ceux des autres instruments.

16.99 Toutefois, nous avons relevé des cas, au niveau des districts, où les taux de conformité des instruments ciblés étaient, en réalité, plus élevés que ceux d'instruments semblables. Cela laisse l'impression que les inspections sélectives n'ont pas ciblé les bons

instruments. Nous avons également relevé des cas où les instruments avaient été ciblés même si les inspections périodiques n'indiquaient pas de problème de conformité. La direction du Bureau n'a pu expliquer ces écarts. La mauvaise sélection des instruments peut être attribuable en partie à l'inexactitude des renseignements sur l'emplacement des instruments et à la fréquence des inspections que renferme la base de données.

16.100 Il y a énormément de variations dans la fréquence des inspections périodiques. Les répercussions des inspections sélectives axées sur les instruments qui posent des problèmes différeront d'un district à l'autre, selon que les inspections ont lieu à tous les deux ans ou à tous les neuf ans. Même si les inspections sélectives ont été introduites il y a sept ans, le Bureau n'a pas évalué l'efficacité ou l'efficience de la démarche qui consiste à cibler l'inspection des instruments, surtout pour éviter le chevauchement possible avec les inspections périodiques.

16.101 Le Bureau de la consommation devrait évaluer l'efficience et l'efficacité du programme d'inspection sélective.

Commentaire du ministère : *Le programme d'inspections sélectives fait l'objet d'une surveillance constante assurée au moyen d'analyses des taux de conformité des instruments. Une évaluation plus poussée de cette approche sera effectuée dans le cadre de l'évaluation de programme de la sous-activité.*

16.102 Nécessité d'évaluer les programmes pilotes avant d'en poursuivre la mise en oeuvre. Nous avons constaté que la mise en oeuvre des changements dans le programme d'inspection sélective ne se faisait pas sans problème.

16.103 La direction est en voie de modifier son programme d'inspection sélective. Le changement vise à axer les inspections sur les instruments où les plus grandes inégalités exprimées en dollars sont susceptibles d'être relevées. L'inégalité est déterminée, pour chaque type d'instrument, selon trois critères : la valeur estimative en dollars du produit qui est vendu au moyen de l'instrument, le coût estimatif, par inspection, et le taux de conformité.

16.104 Cette méthode venait d'être mise en oeuvre au moment où nous avons effectué la vérification. Nous avons été informés que cinq districts avaient été choisis pour mener à bien des projets pilotes en 1989-1990. Cinq autres projets sont prévus pour 1990-1991. Cette méthode sera introduite par étapes dans les 16 districts restants. Nous avons relevé des inexactitudes dans les données utilisées pour estimer la valeur en dollars du produit vendu et le coût des inspections. Par conséquent, on n'avait pas l'assurance que les inspections étaient axées sur les bons instruments. Même si la direction était au courant des problèmes de données avant que soit amorcé le projet pilote, elle n'a pris des mesures correctives qu'après sa mise en oeuvre. Il s'ensuit que l'utilisation des résultats, en ce qui concerne le projet pilote, est limitée.

16.105 Nous avons constaté que les buts et objectifs du projet pilote avaient été mal communiqués aux gestionnaires régionaux. Ceux dont le district met à l'essai le projet n'ont pas été informés de la façon dont il sera évalué ou des critères qui serviront à déterminer le succès ou l'échec de l'expérience. Même si elle projetait d'étudier la faisabilité de la méthode, la direction nous a informés qu'elle n'avait pas l'intention de procéder à une évaluation, après la première année, de l'expérience pilote, mais qu'elle poursuivrait celle-ci pour une deuxième année. Étant donné les problèmes qui se sont posés jusqu'à maintenant, nous croyons qu'il y aurait lieu de procéder à une évaluation en profondeur pour corriger les lacunes de la méthode et pour déterminer la faisabilité de celle-ci avant d'y consacrer davantage de ressources.

16.106 Le Bureau de la consommation devrait évaluer complètement l'efficacité et l'efficience du projet pilote avant d'en poursuivre la mise en oeuvre.

Commentaire du ministère : *Le projet pilote sera évalué avant que l'on procède à sa mise en oeuvre complète.*

La Métrologie légale - Sous-activité électricité et gaz

16.107 Cette sous-activité est responsable de l'élaboration, de l'administration et de la mise en application de la *Loi et du Règlement sur l'inspection de l'électricité et du gaz (1986)* qui établissent le cadre nécessaire pour réduire le plus possible les mesures inexactes et pour garantir l'équité dans le commerce de l'électricité et du gaz.

16.108 Nous nous attendions que le Bureau détermine ce qui constitue ses obligations en vertu de la loi, qu'il précise la façon dont il faut réaliser les inspections et qu'il garantisse la conformité avec la loi et avec le règlement. Cependant, nous avons découvert qu'il n'a pas éclairci quelques-unes des exigences de la loi et n'a pas fourni aux inspecteurs plusieurs lignes de conduite et procédés d'inspection qui étaient requis.

16.109 Omission d'apporter des éclaircissements en ce qui a trait aux obligations légales. Le Bureau n'a pas précisé si les inspections des installations étaient obligatoires, en vertu de la loi. Elles sont considérées comme discrétionnaires. Par conséquent, nous avons relevé, d'une région à l'autre, d'importantes variations dans le champ d'application des inspections d'installations.

16.110 Une «installation», est un système complexe de mesure composé de compteurs, de transformateurs et d'autres appareils. L'installation est utilisée pour mesurer l'électricité ou le gaz aux fins de facturation dans les installations commerciales et industrielles. Au cours de l'exercice 1988-1989, la sous-activité a inspecté environ 9 700 des 480 000 installations utilisées au Canada et en a refusé environ 2 000 pour non-conformité. Selon la direction, ces inspections ont révélé que la somme des factures inexactes s'élevait à 19 millions de dollars.

16.111 La *Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz* précise que tous les compteurs utilisés à des fins de facturation devraient être vérifiés de nouveau, selon les termes du règlement. En vertu de l'ancienne *Loi sur l'inspection du gaz*, les installations étaient considérées comme des compteurs et, par conséquent, devaient faire l'objet d'inspections. Cependant, les cadres supérieurs nous ont informés qu'ils ne sont pas certains que les inspections d'installations soient obligatoires, en vertu de la loi de 1986, et qu'ils demanderaient un avis juridique.

16.112 Le Bureau est en voie d'éclaircir ses obligations législatives, mais jusqu'au moment de notre vérification, il a traité les inspections comme une activité discrétionnaire. Les gestionnaires régionaux n'ont reçu aucune directive sur la fréquence avec laquelle il fallait inspecter les installations. Nous avons relevé une diversité de méthodes de sélection allant de l'échantillonnage au hasard aux demandes de vérifications qui provenaient des services publics d'électricité ou de gaz. Par conséquent, il existe d'importantes incohérences dans l'ampleur des inspections des installations au Canada.

Les inspecteurs n'ont pas reçu de manuels de procédés complets.

16.113 Absence de procédés d'inspection complète. Nous avons constaté qu'il n'existait pas de série complète de procédés dans de nombreux cas d'inspection de compteurs à gaz et de compteurs d'électricité. Par conséquent, les procédés d'inspection utilisés variaient d'une région à l'autre.

16.114 En vertu de l'ancienne loi, les inspecteurs pouvaient utiliser un manuel d'instructions où étaient exposés les procédés d'inspection des compteurs d'électricité et des compteurs à gaz en usage au Canada. En vertu de la loi actuelle, c'est au directeur de la Métrologie légale qu'il incombe de fournir des explications visant le fonctionnement et l'inspection des compteurs.

16.115 Les inspecteurs n'ont pas reçu de nouveaux procédés. On leur a dit d'utiliser le nouveau règlement et les procédés qui avaient

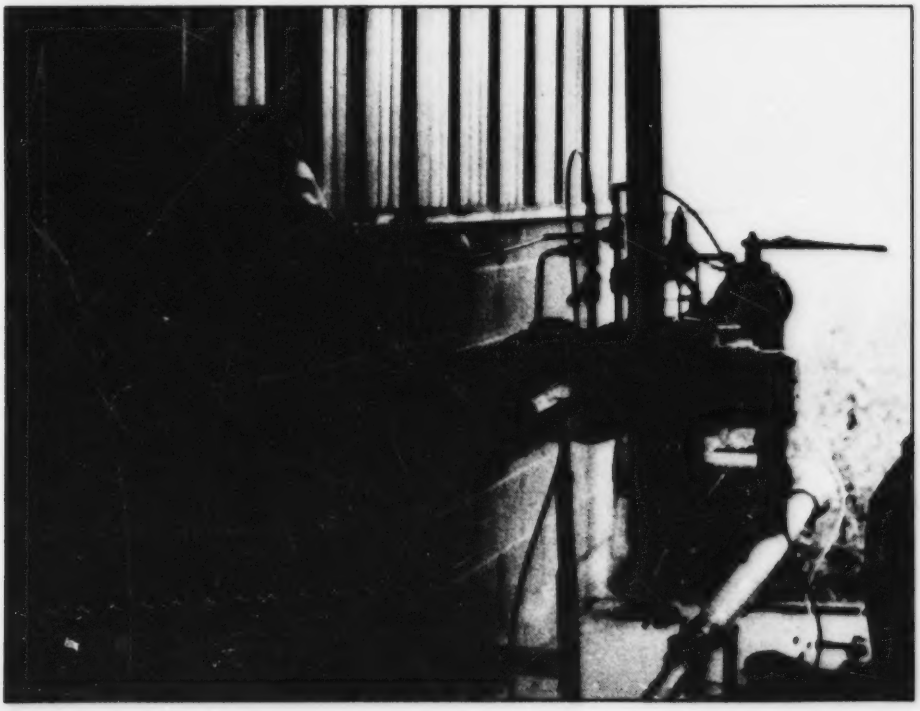
été publiés en vertu de l'ancienne loi. Les procédés actuels pourraient s'appliquer ou non en vertu de la nouvelle loi et ils ne traitent pas des nombreux compteurs actuellement en usage. Le directeur a émis des procédés d'inspection pour seulement une partie des 362 compteurs dont le prototype a été approuvé par le Laboratoire d'Électricité et Gaz, depuis 1986. De nombreux procédés récents n'existent que sous forme d'ébauche, et les inspecteurs communiquent régulièrement avec le personnel de l'administration centrale pour obtenir des conseils sur la manière d'inspecter les compteurs. À défaut d'avoir des procédés approuvés, certains membres du personnel régional ont élaboré leurs propres procédés pour l'essai des nouveaux compteurs. Par conséquent, les procédés variaient d'une région à l'autre. D'autres procédés qui visaient le règlement de conflit concernant la facturation n'ont pas encore été élaborés.

16.116 Le Bureau de la consommation devrait clarifier les exigences législatives concernant l'inspection des installations en plus de planifier celles-ci en conséquence et d'y attribuer les ressources nécessaires. Il devrait mettre à la disposition du personnel des bureaux extérieurs un ensemble complet de procédés d'inspection et de règlement des conflits.

Commentaire du ministère : *Le Bureau clarifiera les dispositions de la loi voulant que les installations soient traitées comme s'il s'agissait de compteurs individuels. Des comités d'étude ont été créés à l'administration centrale et dans les régions et ont pour mandat de préciser les procédures d'inspection et d'en préparer un recueil complet à l'intention des inspecteurs.*

16.117 L'objectif d'accréditation ne sera pas atteint. Le plan du gouvernement de céder l'inspection des compteurs au secteur privé ne sera pas réalisé en 1992.

16.118 À la suite de l'adoption de la *Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz*, le directeur de la Métrologie légale a été autorisé à accréditer les services publics d'électricité et de gaz et les fabricants de compteurs de façon



Sur un total de 480 000 dispositifs ou installations complexes de mesure, 9 700 ont fait l'objet d'une inspection en 1988-1989 (voir le paragraphe 16.110).

à ce qu'ils puissent vérifier leurs propres compteurs. Le règlement qui autorise l'accréditation avait été approuvé en 1986. Son accrédition a coïncidé avec la promulgation de la Loi.

16.119 En 1988, le Bureau faisait part d'un objectif visant l'accréditation de 24 des plus importants services publics d'électricité et de gaz et aussi des principaux fabricants de compteurs. Cela représentait environ 73 p. 100 des compteurs au Canada. On n'avait pas établi d'objectif visant la dévolution de l'inspection des compteurs au secteur privé, dans le cas des 1 100 plus petites compagnies de services publics restantes.

16.120 Au moment de notre vérification, on avait accepté l'accréditation de quatre grands services publics et de trois fabricants de compteurs électriques. La direction n'était pas en mesure de nous fournir les plans visant à atteindre l'objectif d'accréditer la balance des grands services publics, en 1992. Elle nous a indiqué que cet objectif ne serait pas atteint.

16.121 Les retards ne sont pas signalés. Étant donné que le Bureau n'a pas fourni une information complète au Bureau de la Privatisation et des Affaires réglementaires, ce dernier ne pouvait faire état, dans son rapport au Parlement, de la lenteur des progrès accomplis pour réaliser l'objectif de dévolution au secteur privé.

16.122 Le Bureau de la consommation devrait améliorer sa planification en ce qui concerne la cession, au secteur privé, de l'inspection des compteurs. Il devrait s'assurer qu'une information complète et exacte sur les progrès de l'accréditation est fournie au Bureau de la Privatisation et des Affaires réglementaires.

Commentaire du ministère : *Le programme d'accréditation est un programme auquel les services publics adhèrent volontairement, et le taux de mise en oeuvre dépend de leurs priorités et de leurs capacités. Le plan sera réexaminé et actualisé. De l'information sur les progrès en matière d'accréditation sera fournie au Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires.*

Frais pour les services ministériels

16.123 Comme le montre la pièce 16.6, plusieurs des activités que nous avons vérifiées, plus particulièrement le Bureau des corporations et de la politique législative, génèrent des recettes. Aux termes des dispositions actuelles, toutes les recettes qui découlent de ces activités sont versées au Trésor.

16.124 Le ministère a l'obligation de s'assurer qu'il détient le pouvoir statutaire de réclamer des frais. Ce pouvoir précis est prévu dans la *Loi sur les sociétés par actions*, la *Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz*, la *Loi sur les poids et mesures*, la *Loi sur la faillite*, la *Loi sur les brevets* et la *Loi sur les marques de commerce*. Ces lois permettent de réclamer des frais par voie d'approbation du gouverneur en conseil.

16.125 Selon les bonnes pratiques de gestion, les frais réclamés du public en échange de services et de droits ou de privilèges devraient viser le recouvrement du coût total. Celui-ci englobe tous les frais directs et la portion appropriée des frais indirects engagés.

16.126 Absence de procédés pour déterminer le coût total et les frais. Le ministère n'a pas mis en oeuvre de procédés appropriés pour déterminer le coût total des services comme l'enregistrement des corporations ou l'octroi des brevets et des marques de commerce. Dans plusieurs cas, nous avons constaté que le coût total du service correspondait aux coûts directs auxquels avaient été ajoutés des frais généraux normalisés, d'après le guide d'administration financière du ministère. La direction du programme a convenu que la méthode ne rendait pas compte avec exactitude du coût total du service. Le ministère n'a pu fournir d'analyse des facteurs, y compris des coûts

Pièce 16.6

RECETTES
Corporations, Brevets et Marques de commerce
(en milliers de dollars)

	Recettes		
	1989-1990* Prévu	1990-1991* Budget	1991-1992** Budget
Corporations	12 000	12 000	12 000
Brevets	27 900	31 900	37 400
Marques de commerce	13 700	14 400	15 000

* *Partie III du Budget des dépenses de 1990-1991, Prévisions pour 1989-1990*
** *Fournis par le ministère des Consommateurs et des Sociétés*

totaux, qui sont pris en considération pour fixer le montant des frais.

16.127 Le ministère devrait déterminer le coût total des services fournis et des droits et privilèges accordés, en contrepartie du paiement de certains frais. Il devrait prendre en considération tous les facteurs pertinents, y compris les coûts, avant de fixer le montant des frais.

Commentaire du ministère : *Le ministère réexaminera la méthode d'établissement des frais pour s'assurer que tous les facteurs pertinents, y compris les coûts, sont pris en considération.*

Vérification interne et mesure du rendement

16.128 Aux termes de la politique du gouvernement, les ministères doivent procéder périodiquement à un examen et à une évaluation systématiques des politiques, pratiques et contrôles de gestion en plus d'évaluer l'efficience et l'efficacité de leurs programmes. Le ministère compte à la fois un groupe de vérification interne et un groupe d'évaluation des programmes qui sont chargés de satisfaire aux exigences de la politique .

16.129 Lacunes dans les activités de la vérification interne et de l'évaluation de programme. Nous avons examiné les activités de vérification interne et d'évaluation de programme qui couvrent l'étendue de notre vérification et nous avons décelé des lacunes dans les activités des deux groupes.

16.130 Dans le plan de vérification interne du ministère, on propose d'entreprendre des vérifications de toutes les fonctions ministérielles d'importance, au cours d'une période de sept ans. Parmi les sept sous-activités visées par notre vérification, deux d'entre elles et la plus grande partie d'une troisième n'avaient pas fait l'objet d'une vérification au cours des sept dernières années. Il n'y a pas eu, depuis 1980, de vérification interne de la sous-activité Électricité et gaz et du Bureau des brevets, la plus grande partie de la sous-activité Propriété intellectuelle, et

aucune vérification de la Direction des faillites depuis 1982. Le groupe de vérification interne est toutefois engagé dans l'automatisation des brevets.

16.131 À titre d'indication, la politique du gouvernement suggère que les ministères procèdent à une évaluation de chacun de leurs programmes, au moins tous les cinq ans à sept ans. Parmi les sept sous-activités que visait l'étendue de notre vérification, trois ont été évaluées et une quatrième est en cours d'évaluation. L'une de ces évaluations consistait en une étude spéciale de la privatisation et du recouvrement des coûts dans la sous-activité Poids et mesures. Nous nous sommes penchés sur cette étude et avons constaté que les conclusions tirées ne s'appuyaient pas sur les données et sur l'analyse que renferme le rapport.

16.132 Nous avons constaté que parmi les 13 sous-activités à qui incombait la mise en oeuvre du programme, trois seulement ont été évaluées depuis la création du service d'évaluation actuel, en 1982. Au cours de cette période, les activités d'évaluation ont porté sur des problèmes d'ordre opérationnel et de planification, tel un examen des stratégies en matière de conformité.

16.133 Le ministère devrait s'assurer que les activités de la vérification interne sont conformes au plan de vérification interne et que la fonction d'évaluation de programme fournit de l'information sur l'efficacité du programme, qui soit à jour et d'une qualité appropriée.

Commentaire du ministère : *Le ministère veillera à ce que l'étendue des vérifications internes soit conforme au plan de vérification interne et réexaminera le plan d'évaluation des programmes pour s'assurer que l'efficacité des programmes est évaluée convenablement et opportunément.*

Rapport au Parlement

16.134 La Partie III du Budget des dépenses vise à fournir au Parlement une information complète et exacte qui lui permettra de comprendre et d'évaluer le rendement prévu et actuel du programme. Nous avons passé en revue l'information fournie au Parlement dans la Partie III du Budget des dépenses de 1990-1991 et nous avons relevé un certain nombre d'omissions et d'inexactitudes.

16.135 La Partie III du Budget des dépenses ne fait pas état de certaines données importantes sur le rendement. Les données sur le rendement qui indiqueraient au Parlement certaines des difficultés en cours pour atteindre les objectifs de rendement ont été passées sous silence. Aucune information n'a été fournie sur l'utilisation que l'on a faite des fonds, à des fins de dépenses spéciales.

16.136 Dans la Partie III du Budget des dépenses actuel, le ministère ne fournit pas de données importantes sur la baisse du niveau de conformité avec les dispositions sur les pratiques de commercialisation de la *Loi sur la concurrence*. En ce qui concerne la sous-activité Poids et mesures, la Partie III indique que toutes les inspections des instruments de mesure utilisés dans le commerce sont fondées sur un cycle optimal. Comme nous l'avons montré dans les paragraphes 16.93 et 16.94, il n'existe pas de tel cycle et le temps anticipé qui s'écoulera entre les inspections pourra varier de deux à neuf ans.

16.137 Le Bureau des brevets a précisé que son volume de travail, qui est composé de plus de 110 000 demandes, ne cesse de s'alourdir. Il n'a pas fait état de la longue période d'attente de 43 mois pour traiter les demandes de brevet. De même, le ministère n'a pas indiqué au Parlement que l'audition des causes portées devant le Commission d'opposition aux marques de commerce accuse un arriéré de 12 mois. En outre, le ministère n'a pas informé le Parlement du retard dans l'accréditation des services publics et des fabricants pour l'inspection des compteurs d'électricité et de gaz.

16.138 Aux termes de l'article 31 de la *Loi sur les brevets* (1987), le Bureau canadien des brevets a été chargé de distribuer 100 millions de dollars aux provinces aux fins de la

«recherche et du développement en médecine», sur une période de quatre ans, à partir de 1987-1988. Au moment de notre vérification, 75 millions de dollars ont été déboursés. Le ministère n'a pas rendu compte au Parlement de l'utilisation de ces crédits par les provinces.

16.139 Inexactitudes dans la Partie III du Budget des dépenses. Même si le ministère signale que les inspections des installations effectuées par les inspecteurs de l'électricité et du gaz s'appuient sur des techniques d'échantillonnage, nous avons constaté qu'une région seulement procède aux inspections de cette façon. Le ministère indique également qu'en ce qui concerne Poids et mesures, il y a eu une amélioration des taux de conformité du fait de l'application des stratégies de conformité sélectives, même si aucune étude n'est fournie pour étayer une telle affirmation.

16.140 Nous avons constaté que la description du processus d'examen des fusionnements comportait des inexactitudes. Comme il est indiqué au paragraphe 16.60, par exemple, les fusionnements ne sont pas tous évalués tels qu'ils sont signalés. De même manière, dans le rapport annuel du directeur au Parlement, les fusionnements ne font pas tous l'objet d'un examen, tel que déclaré. Moins de 20 p. 100 font l'objet d'une revue détaillée.

16.141 L'objectif de la Direction des faillites, tel qu'énoncé dans la Partie III du Budget des dépenses, englobe des responsabilités qui outrepassent les pouvoirs conférés en vertu du texte législatif actuel sur la faillite.

16.142 Le ministère devrait faire en sorte que la Partie III du Budget des dépenses renferme une information complète et exacte.

Commentaire du ministère : *Le ministère examine actuellement l'information qu'il présente à la Partie III du Budget des dépenses pour s'assurer que toute l'information pertinente sur l'exécution des programmes y est incluse.*

17

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources

Secteur des levés, de la cartographie et de la télédétection

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources

Secteur des levés, de la cartographie et de la télédétection

Points saillants

17.1 Nous avons effectué une vérification du Secteur des levés, de la cartographie et de la télédétection du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. En général, nous avons constaté qu'il existait des systèmes appropriés de gestion opérationnelle dans l'ensemble du Secteur ou qu'on était en voie de les mettre en place. Certaines indications nous ont montré que le Secteur commençait à coordonner les questions qui concernent plusieurs de ses centres, comme la gestion des projets de recherche et de développement. Le Secteur a aussi adopté un rôle de chef de file en ce qui a trait à la coordination des activités de géomatique entreprises au niveau fédéral et à l'élaboration de programmes conjoints avec les provinces. Depuis la dernière vérification que nous avons effectuée en 1982, le Secteur a entrepris plusieurs modifications importantes -- entre autres, la création d'un Centre canadien de géomatique à Sherbrooke, l'impartition à l'industrie d'un plus grand nombre de tâches et l'intégration de l'organisme chargé des activités de télédétection à ceux qui sont chargés des levés et de la cartographie. Pour s'occuper de ces dossiers, le Secteur a remis à plus tard la planification de certaines questions, en particulier l'élaboration de la raison d'être de la Base nationale de données topographiques (BNDT). Ce dernier organisme tente de régler la question des méthodes à utiliser pour produire ou réviser de façon efficiente les cartes sur support papier, tout en répondant aux besoins qui se font sentir en information cartographique, sous forme numérique. Il s'agit d'un projet à long terme, coûteux, qui touche l'ensemble du Secteur. Bien que ce dernier ait entrepris un certain nombre d'études, nous n'avons pu trouver d'analyses ou de plans appropriés qui servent à orienter la mise en oeuvre de la BNDT et à justifier sa contribution à l'objectif du Secteur énoncé dans la Partie III du Budget des dépenses (paragraphe 17.7).

17.2 Depuis 1980, le Secteur a affecté environ 33 millions de dollars à la BNDT, et il prévoit dépenser une somme supplémentaire de 95 millions, d'ici l'an 2000 (17.22).

17.3 Bien que le Secteur soit conscient des facteurs qui pourraient influer sur la réussite de la BNDT, nous n'avons pas trouvé de preuves que les effets aient été analysés soigneusement, ou que l'utilisation qui sera faite des données permettra d'en justifier le coût. Par conséquent, nous croyons que le Secteur devrait maintenant définir la raison d'être du projet et préparer une analyse des options plus précise (paragraphe 17.24).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction, étendue et sommaire	17.4
La cartographie numérique	17.8
Les utilisateurs des SIG n'ont pas été suffisamment consultés (17.14)	
L'efficience de la cartographie numérique n'a pas été prouvée (17.17)	
Il n'existe aucun mécanisme d'examen périodique (17.20)	
Conclusion	17.22
Pièces	
17.1	
17.2 Données numériques obtenues par le balayage de cartes, à l'échelle de 1/250 000	
17.3 Création, par stéréonumérisation, de cartes et de données à l'échelle 1/50 000	

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources

Secteur des levés, de la cartographie et de la télédétection

Introduction, étendue et sommaire

17.4 Nous avons effectué une vérification du Secteur des levés, de la cartographie et de la télédétection (ci-après appelé le Secteur) du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Ce Secteur a pour objectif de «fournir un ensemble sûr de levés, de cartes, de données de télédétection et d'information à référence géographique décrivant la masse continentale canadienne», qui peuvent être utilisés par des clients, servir à la formulation des politiques du gouvernement et promouvoir la compétitivité des entreprises canadiennes sur les marchés internationaux (Partie III du Budget des dépenses de 1990-1991).

17.5 Le Budget des dépenses actuel indique que le Secteur possède 964 années-personnes et un budget de 102 millions de dollars, répartis entre quatre principaux éléments -- le Centre canadien de cartographie, le Centre canadien des levés, la Direction de la planification, de la coordination et des services cartographiques et le Centre canadien de télédétection. Puisque le Centre canadien de télédétection fait présentement l'objet d'une étude qui porte sur l'évaluation des programmes et d'une vérification interne, nous ne l'avons pas inclus dans notre vérification.

17.6 Le domaine des levés et de la cartographie au Canada constitue une activité dynamique dans un milieu en évolution constante, particulièrement en raison de l'utilisation croissante d'ordinateurs et de satellites, des nouvelles utilisations des données cartographiques aux fins de systèmes d'information géographique et des rôles croissants des provinces et du secteur privé. Nous avons examiné la façon dont le Secteur s'adapte aux grandes innovations technologiques qui sont survenues dans le domaine des levés et de la cartographie et à l'achèvement de certaines de ses tâches originales. Nous avons porté une attention particulière à la principale composante du Secteur, le Centre canadien de cartographie, qui est en voie d'achever la toute première cartographie topographique (ou de surface) du Canada, à l'échelle de 1:50 000, entreprise au début du siècle. Au fur et à mesure que d'autres cartes sont achevées, la question se pose, à savoir, comment elles devraient être modifiées, et avec quelle fréquence.

Bien que le Secteur ait entrepris un certain nombre d'études, nous n'avons pu trouver d'analyses ou de plans appropriés qui servent à orienter la mise en oeuvre de la Base nationale de données topographiques et à justifier sa contribution à l'objectif du Secteur.

17.7 En général, nous avons constaté qu'il existait des systèmes appropriés de gestion opérationnelle dans l'ensemble du Secteur ou qu'on était en voie de les mettre en place. Certaines indications nous ont montré que le Secteur commençait à coordonner les questions qui concernent plusieurs de ses centres, comme la gestion des projets de recherche et de développement. Le Secteur a

aussi adopté un rôle de chef de file en ce qui a trait à la coordination des activités de géomatique entreprises au niveau fédéral et à l'élaboration de programmes conjoints avec les provinces. Depuis la dernière vérification que nous avons effectuée en 1982, le Secteur a entrepris plusieurs modifications importantes -- entre autres, la création d'un Centre canadien de géomatique à Sherbrooke, l'impartition à l'industrie d'un plus grand nombre de tâches et l'intégration de l'organisme chargé des activités de télédétection à ceux qui sont chargés des levés et de la cartographie. Néanmoins, pour s'occuper de ces dossiers, le Secteur a remis à plus tard la planification de certaines questions, en particulier l'élaboration de la raison d'être de la Base nationale de données topographiques (BNDT). Ce dernier organisme tente de régler la question des méthodes à utiliser pour produire ou réviser de façon efficiente les cartes sur support papier, tout en répondant aux besoins qui se font sentir en information cartographique sous forme numérique. Il s'agit d'un projet à long terme, coûteux, qui touche l'ensemble du Secteur. Bien que ce dernier ait entrepris un certain nombre d'études, nous n'avons pu trouver d'analyses ou de plans appropriés qui servent à orienter la mise en oeuvre de la BNDT et à justifier sa contribution à l'objectif du Secteur énoncé au début de ce chapitre.

La cartographie numérique

17.8 Dans le présent chapitre, nous nous concentrons surtout sur les procédés liés à la création d'information topographique présentée sur papier ou sous forme numérique. Comme le démontre la pièce 17.1, le Secteur et d'autres organismes produisent plusieurs types de cartes topographiques et d'images. La BNDT renfermera tout d'abord des données réparties en fonction de trois niveaux de précision et provenant de plusieurs des sources indiquées dans la pièce 17.1. On utilisera les données les plus précises, soit les données à l'échelle de 1/50 000 obtenues par stéréonumérisation, dans les régions de grande importance économique et stratégique. Pour ce qui est du reste de la partie sud du Canada, de même que de certaines régions développées et stratégiques du Nord, on utilisera les données à l'échelle de 1/50 000 obtenues par balayage. On possède des données à l'échelle de 1/250 000 obtenues par balayage pour l'ensemble du pays. (Les termes «numérisation par balayage» et «stéréonumérisation» sont expliqués dans les pièces 17.2 et 17.3.)

17.9 Les ordinateurs ont la capacité de stocker, de récupérer, de fusionner et d'analyser des ensembles de données destinés à répondre aux besoins particuliers des utilisateurs. Avant l'existence de fichiers cartographiques numériques, les cartographes devaient se limiter aux données qu'ils pouvaient représenter avec efficacité sur une seule feuille de papier et ils devaient faire des compromis afin d'essayer de répondre aux besoins du plus grand nombre d'utilisateurs, malgré cette restriction. Avec l'avènement des ordinateurs, il est possible de répondre à un plus grand nombre de besoins, à condition que les coûts associés à la collecte, à la mise à jour et à la récupération des données puissent être justifiés.

17.10 La capacité de récupérer et d'analyser de façon sélective les données cartographiques et d'autres types d'information a créé une toute nouvelle industrie fondée sur l'utilisation des systèmes d'information géographique (SIG). Les cartes électroniques deviennent une source de référence qui permet d'obtenir de l'information géographique concernant le territoire, ce qui se trouve à sa surface ou au-dessous, ou les gens qui y habitent. Par exemple, des entreprises utilisent les SIG afin d'analyser les données de commercialisation et de distribution qui se rapportent à des ménages particuliers; certaines municipalités utilisent les SIG pour la planification urbaine ou afin d'aider une ambulance à trouver le meilleur trajet pour se rendre à l'hôpital; les provinces ont élaboré des façons d'utiliser les SIG aux fins de gestion des ressources, et même des modèles qui permettent de prédire la propagation des feux de forêt; de même, le gouvernement fédéral élabore des applications de SIG qui ont trait à un certain nombre d'activités comme la protection de l'environnement.

17.11 Le matériel et les compétences nécessaires à la création de fichiers cartographiques numériques sont coûteux et la technologie progresse très rapidement, peut-être plus rapidement que la capacité des utilisateurs d'en tirer profit. Par conséquent, au cours de notre examen des activités de cartographie numérique, nous avons appliqué le critère voulant que le Secteur aurait dû effectuer un nombre suffisant d'analyses qui lui permettent de justifier ses décisions, avant de faire des dépenses importantes, étant donné l'incertitude de ce marché. En raison de l'ampleur et de l'importance à long terme de la cartographie numérique, nous avons vérifié s'il existait des énoncés détaillés des exigences des utilisateurs, des analyses coûts-avantages des méthodes qui pouvaient être utilisées et des plans détaillés de recherche et d'élaboration de systèmes.

17.12 À notre avis, ces documents n'ont pas été préparés de façon satisfaisante. Le Secteur croit que le motif de ses activités de cartographie numérique est clair et bien fondé, même si celui-ci n'est pas complètement étayé dans tous les cas. Il croit aussi que ces activités répondent aux besoins des ministères fédéraux tout en créant une base de données polyvalente qui peut servir à des usages plus généraux. Nous croyons qu'on aurait dû effectuer d'autres études ou évaluations, afin de confirmer ou de modifier l'orientation du programme. Nos constatations sont résumées dans les paragraphes suivants et expliquées plus en détail dans les pièces 17.2 et 17.3.

17.13 L'utilisation de la cartographie numérique, à titre expérimental, par le Secteur, a débuté à la fin des années 60. Puisque le Secteur n'a pas géré ces activités à titre de projet, en tenant compte de critères de temps, de coût et de qualité, il lui est difficile de déterminer les coûts qu'il a assumés jusqu'à maintenant. Nous estimons qu'il a dépensé au moins 33 millions de dollars depuis 1980, mais le Secteur n'a pas démontré qu'il coûte moins cher de produire des cartes sur support papier par des méthodes numériques et il n'a pas déterminé dans quelle mesure la base de données répondra aux besoins de ses clients fédéraux et de ses autres clients. À notre avis, une meilleure analyse des coûts, des besoins précis des utilisateurs et des choix dont ces derniers disposent permettrait au Secteur de mieux atteindre les objectifs établis en matière de cartographie numérique - soit, de répondre aux besoins en matière de SIG et de produire et de réviser de façon plus efficiente les cartes sur support papier.

Les utilisateurs des SIG n'ont pas été suffisamment consultés

17.14 Nous nous attendions de trouver, à l'appui des applications de SIG, des études détaillées et récentes des besoins des utilisateurs, qui portent particulièrement sur l'effet que la croissance des bases de données provinciales aura sur la demande de produits du Secteur. Bien que le Secteur communique fréquemment avec les groupes d'utilisateurs, le sondage général le plus récent a été effectué en 1984. Ce sondage ne comprenait pas d'analyse détaillée indiquant quels utilisateurs ont besoin d'éléments d'information qui portent sur des régions particulières du pays, sous quelle forme on doit leur transmettre cette information et avec quel degré de précision, ou la fréquence à laquelle on doit mettre à jour cette information. Nous nous attendions aussi que le Secteur examine les tendances relatives à la demande de cartes sur support papier avant de commencer à offrir des produits numériques. Le Secteur n'a pas analysé l'utilisation que l'on fait de ses cartes sur support papier et il semble que la BNDT se fonde sur la supposition que l'on continuera d'avoir besoin de l'information cartographique conventionnelle conservée sous forme numérique.

17.15 En tant que base de données polyvalente, la BNDT a éprouvé certains problèmes, y compris l'existence de données incomplètes, désuètes ou pas assez détaillées ou structurées pour répondre aux besoins de certains utilisateurs. Le Secteur ne fournit habituellement pas les données «personnalisées» demandées par divers utilisateurs concernant, par exemple, certains types d'éléments seulement, comme les réseaux hydrographiques, les altitudes, les réseaux de transport, ou une région précise

dont les limites ne correspondent pas à celles des feuilles de cartes. Le ministère se penche actuellement sur ces problèmes.

17.16 L'une des raisons d'être de l'existence d'une base de données polyvalente est l'élimination de la nécessité, pour différents utilisateurs, de recueillir les mêmes renseignements à maintes reprises. À mesure que la technologie réduit les coûts liés à la collecte de données et que les utilisateurs bien informés précisent leurs besoins, il est possible que l'on procède de plus en plus de cette façon à l'avenir. Par conséquent, il se peut que les possibilités d'exploitation rentable d'une base de données polyvalente soient moindres. Nombre d'organisations canadiennes autres que le Secteur fournissent maintenant des données géographiques ou prévoient les fournir. Certaines provinces qui créent leurs propres bases de données centralisées exigent que leurs ministères examinent la possibilité d'utiliser ces bases de données avant de créer les leurs. Au niveau fédéral, le Secteur ne possède pas ce type de mandat.

L'efficience de la cartographie numérique n'a pas été prouvée

17.17 Nous nous attendions que des objectifs réalistes aient été fixés quant aux économies de coûts qui pouvaient être réalisées par l'utilisation du processus de cartographie numérique et que ces objectifs tiennent compte des coûts de la recherche et des coûts en capital, de même que des coûts de fonctionnement. Bien que les demandes relatives à l'obtention de nouveaux biens d'équipement aient été justifiées en fonction des gains en efficience, on n'a pas fixé d'objectifs et les études effectuées jusqu'à maintenant n'indiquent pas qu'on ait réalisé des économies.

17.18 Il est assez difficile d'obtenir promptement des renseignements qui permettent d'effectuer la comparaison des coûts. Toutefois, nous avons réussi à obtenir des chiffres approximatifs, qui sont indiqués dans la pièce 17.3. Ces chiffres semblent indiquer que le coût de production de cartes sur support papier, à partir de fichiers numériques, est beaucoup plus élevé qu'il ne l'était avant l'introduction des méthodes numériques.

17.19 Le Secteur mérite d'être félicité pour avoir tenté de trouver des méthodes plus efficaces de production des cartes sur support papier, plutôt que d'attendre que la demande pour des données numériques soit assez grande pour absorber la totalité des coûts. Les recherches se poursuivent sur la façon de produire et de réviser des cartes sur support papier, à partir de fichiers numériques, mais nous n'avons pu trouver de justification pour la création d'une base de données nationale complète avant l'achèvement des recherches.

Il n'existe aucun mécanisme d'examen périodique

17.20 Nous nous attendions que la direction ait prévu l'examen périodique du programme de cartographie numérique, afin de vérifier si ce programme répondait aux besoins des utilisateurs et s'il avait débouché sur des gains en efficience. Cependant, le Secteur a administré les travaux de recherche en cartographie numérique et la mise au point de la BNDT en tant que tâches permanentes, plutôt que comme une série de projets-pilotes. Il s'en est suivi l'adoption d'une attitude de «tout ou rien», dans un milieu technologique en évolution rapide. Le Secteur n'a pas établi de ligne de démarcation claire entre l'étape de la mise au point et celle de la mise en exploitation de la BNDT. Bien qu'il y ait eu des examens de fonctionnement périodiques, le Secteur n'a pas fixé de jalons stratégiques où il devait procéder à l'évaluation du but fondamental, des coûts et des avantages de la BNDT. On vient de passer ce qui aurait pu être l'un de ces jalons -- l'achèvement du programme de numérisation par balayage des données à l'échelle de 1/250 000. Comme on le mentionne dans la pièce 17.2, le Secteur a entrepris la tâche beaucoup plus vaste de la numérisation des cartes à l'échelle de 1/50 000 sans tenir compte entièrement, à notre avis, des leçons apprises au cours de l'exécution du programme de numérisation des cartes a l'échelle de 1/250 000.

17.21 Lorsque le Secteur a amorcé la phase de production visant la numérisation par balayage des cartes à l'échelle de 1 250 000, en 1984, la technologie utilisée pour la créer et réviser les cartes sur support papier, à partir du balayage de fichiers numériques, n'était pas encore complètement mise au point; en outre, il existait beaucoup d'incertitude quant à la façon dont on devait ou pourrait utiliser les données numériques. On n'est pas encore très certain de la réponse à ces questions. Le chargement de la base de données étant un processus coûteux, il aurait peut-être mieux fallu passer graduellement à l'étape de la production après avoir réglé ces questions.

Conclusion

17.22 Depuis 1980, le Secteur a affecté environ 33 millions de dollars à la BNDT, et il prévoit dépenser une somme supplémentaire de 95 millions, d'ici l'an 2000. À ce moment-là, entre 12 et 25 p. 100 des fichiers cartographiques seront disponibles au premier niveau de précision et le reste sera disponible à des niveaux inférieurs de précision. Le Secteur s'attend alors de continuer à augmenter la capacité de la base de données, dans le but de posséder les données les plus précises possibles sur l'ensemble du territoire.

Nous croyons que le Secteur devrait maintenant définir la raison d'être du projet et préparer une analyse des options plus précise.

17.23 Dans l'intervalle, un grand nombre des fichiers et des cartes numériques qui se rapportent à la partie sud du Canada existent depuis plus de cinq ans, et on crée de nouveaux fichiers plus vite qu'on ne révise les anciens fichiers. Le Secteur examine actuellement sa politique de révision, mais il n'a pas encore complètement examiné les méthodes de révision, de même que les coûts et les répercussions de divers programmes de révision. Afin de créer et de modifier de façon efficiente la BNDT, le Secteur collabore aussi étroitement avec les organismes provinciaux de cartographie et on le considère comme étant un chef de file dans le domaine des applications de la télédétection.

17.24 Bien que le Secteur soit conscient des facteurs qui pourraient influer sur la réussite de la BNDT, nous n'avons pas trouvé de preuves que les effets aient été analysés soigneusement, ou que l'utilisation qui sera faite des données permettra d'en justifier le coût. Par conséquent, nous croyons que le Secteur devrait maintenant définir la raison d'être du projet et préparer une analyse des options plus précise.

17.25 Afin de s'assurer d'établir la BNDT sur des assises solides dans un milieu si dynamique, le Secteur devrait :

- **effectuer une étude visant à définir de façon détaillée les principales exigences fédérales et nationales en matière de données topographiques, de même que les coûts et les avantages des autres solutions qui peuvent être utilisées pour répondre à ces besoins;**

- **préciser les jalons stratégiques et les avantages mesurables, y compris les gains en efficience qui devraient être atteints au cours des dix prochaines années, dans le cadre de son programme de cartographie numérique, et surveiller leur réalisation.**

***Commentaire du ministère** : Le Secteur des levés, de la cartographie et de la télédétection est prêt à entreprendre les études et les analyses que le vérificateur général a recommandées.*

Pièce 17.1

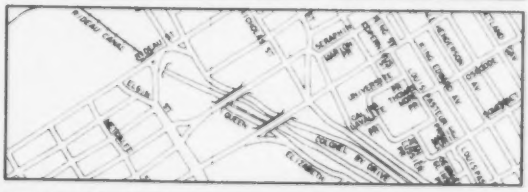
Cette pièce montre certaines des cartes et images de milieux urbains présentées sur support papier que l'on peut se procurer à différents endroits, y compris auprès du Secteur des levés, de la cartographie et de la télédétection. Ces documents illustrent les différents types de données cartographiques portant sur les milieux urbains du Canada, qui sont recueillies et conservées pour diverses raisons. Tous ces documents représentent la même région à des échelles différentes, comme si un hélicoptère s'élevait à la verticale au-dessus du même point. Cette gamme de données illustre le problème auquel le Secteur se bute en ce qui a trait à la définition d'un rôle approprié pour la Base nationale de données topographiques. Le Secteur occupe un rang prééminent en matière de production de données cartographiques à plus petite échelle, mais les provinces, les municipalités et d'autres sources produisent, pour une grande partie du territoire administratif des provinces, des données à plus grande échelle qui sont, elles, plus détaillées et parfois même plus récentes. La politique actuelle du Secteur accorde la priorité à la cartographie des zones de forte activité économique et stratégique, dont les régions urbaines. Nous sommes d'avis que le Secteur devrait connaître l'effet qu'auront les nouvelles sources de données sur ses marchés traditionnels de cartes.

[© CNES 1987]

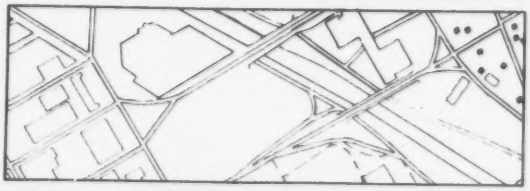
Image-satellite SPOT, à l'échelle de 1:400 000
Image créée à partir de données numériques par
Énergie, Mines et Ressources
Centre canadien de télédétection

Carte du Système national de référence topographique, à l'échelle de 1:250 000
Énergie, Mines et Ressources
Centre canadien de cartographie
Carte réalisée à partir de méthodes traditionnelles, mais fichier numérique disponible

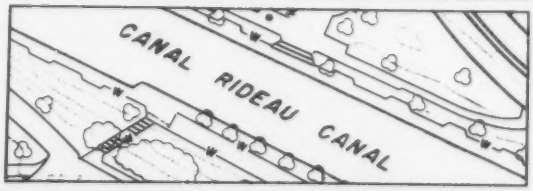
Carte du Système national de référence topographique à l'échelle de 1:50 000
Énergie, Mines et Ressources
Centre canadien de cartographie
Carte réalisée principalement à partir d'un fichier numérique



Carte d'Ottawa-Carleton et des environs, à l'échelle de 1:25 000
Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton
Commission de la Capitale nationale
Carte réalisée à partir d'un fichier numérique



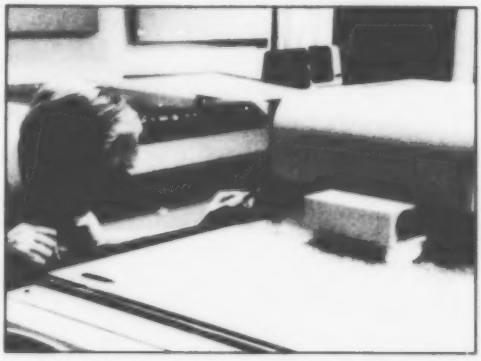
Carte de base de l'Ontario, à l'échelle de 1/10 000
Ministère des Richesses naturelles
Province de l'Ontario
Carte réalisée à partir de méthodes traditionnelles, mais fichier numérique disponible



Carte d'Ottawa et des environs, à l'échelle de 1/2 000
Commission de la Capitale nationale
Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton
Carte produite à partir d'un fichier numérique

Pièce 17.2

DONNÉES NUMÉRIQUES OBTENUES PAR LE BALAYAGE DE CARTES, À L'ÉCHELLE DE 1/250 000



Contexte : Au début des années 80, le Secteur a entrepris de créer une base de données cartographiques numériques en soumettant les cartes d'alors à un procédé de balayage et ce, après que plusieurs études aient indiqué un intérêt général à l'égard de ce type de données. Ce procédé permet d'enregistrer optiquement les données inscrites sur une carte imprimée, un peu comme un télécopieur «lit» les caractères qui se trouvent sur une feuille. Le balayeur enregistre systématiquement l'information graphique ligne par ligne, sous forme de séries de données numériques. Réunies, ces données reconstituent l'ensemble de l'image graphique. Pour numériser rapidement les données qui couvrent tout le Canada, on a choisi la série de 917 cartes à l'échelle de 1/250 000. Le balayage de ces cartes a débuté en 1984 et a été achevé en 1989, comme prévu.

Le coût de l'acquisition du matériel et des logiciels de balayage (2,5 millions de dollars) a été inclus dans la catégorie des grands projets d'immobilisations. De cette somme, 500 000 $ ont servi à l'achat de nouvel équipement cartographique destiné à remplacer l'ancien équipement. Ce montant ne comprend ni les coûts liés aux plus petits achats de matériel et de logiciels, ni ceux de la formation interne du personnel du Secteur ou de la mise au point de logiciels. Le Secteur n'a pas conservé de registre de tous les coûts réels de l'ensemble du projet, mais il évalue qu'il en coûte entre 5 000 $ et 10 000 $ pour faire la numérisation par balayage de chaque carte. Nous estimons à plus de 10 millions de dollars le coût total de cette opération (y compris le temps du personnel affecté au développement informatique au sein du Secteur).

Le Secteur effectue la numérisation par balayage, à partir de reproductions de cartes imprimées actuelles. Les données obtenues sont ensuite converties grâce à un processus en plusieurs étapes, et un fichier numérique est constitué. Un des buts de ce procédé était d'établir une base nationale de données topographiques qui servirait de fondement aux systèmes d'information géographique.

Observations : On se serait attendu qu'en planifiant ce projet, le Secteur ait consulté les utilisateurs pour connaître leurs exigences particulières, mené une analyse de cas et établi des jalons pour mesurer le rendement à différentes étapes du projet. Bien que le Secteur ait examiné différentes techniques de balayage, l'analyse coûts-avantages ne permettait pas de quantifier les avantages ou de comparer d'autres méthodes pour obtenir des données numériques.

En 1986, 16 p. 100 du travail de balayage était accompli. Le Secteur a alors écrit à son fournisseur pour lui demander d'apporter des changements au matériel et aux logiciels dont il se servait. Le fournisseur a été incapable de répondre à cette demande; néanmoins, le Secteur a poursuivi ses travaux, tout en sachant que les données n'étaient pas épurées et structurées pour permettre de terminer le programme. Certaines lignes ne se rejoignaient pas, certains polygones ne se refermaient pas et les données n'étaient pas reliées sur le plan spatial. Pendant cette même période, le Secteur a continué de développer et d'acquérir des logiciels d'appoint pour épurer automatiquement les données. Ce projet de développement s'est terminé en 1989.

Entre-temps, certains utilisateurs arrivaient à clarifier et à utiliser les données, tandis que d'autres se heurtaient à des problèmes. Certains utilisateurs ont numérisé à la main les données des cartes imprimées, d'autres ont fait eux-mêmes le balayage au moyen de matériel et de logiciels mieux adaptés aux besoins des SIG, et d'autres, enfin, ont obtenu les données ailleurs.

Les utilisateurs doivent savoir si les données sont récentes, mais le Secteur ne leur fournit pas cette information. Il est important que les données soient récentes, en particulier pour les applications des SIG en milieu urbain. Bien que certaines des cartes fussent relativement désuètes, elles ont tout de même été soumises au balayage et ce, sans avoir été révisées au préalable. Les utilisateurs sont préoccupés par ce fait. Par exemple, un utilisateur qui avait fait l'acquisition de données qui portaient sur Halifax, en 1989, s'est aperçu qu'elles provenaient d'une carte révisée pour la dernière fois en 1966.

(suite)

Le Secteur continue d'investir de l'argent dans la base de données qui porte sur les cartes à l'échelle de 1/250 000, même si le coût du nettoyage des fichiers et de leur adaptation aux applications des SIG n'a pas encore été déterminé. À l'heure actuelle, certaines des cartes à l'échelle de 1/250 000, qui ont déjà fait l'objet d'un balayage, sont de nouveau soumises au procédé. Le Secteur, ainsi que d'autres groupes, font des essais de généralisation de fichiers qui portent sur des cartes à l'échelle de 1/250 000, à partir de données prélevées sur des cartes à l'échelle de 1/50 000. Une fois mis au point, ce procédé pourrait remplacer le balayage de certaines cartes dressées à l'échelle de 1/250 000.

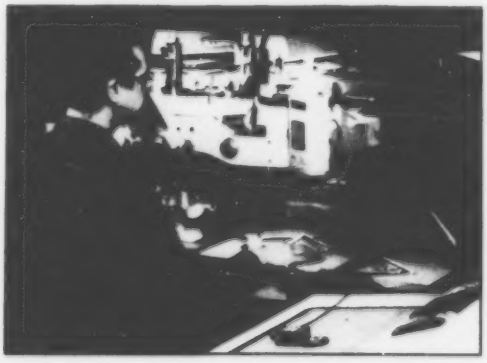
Commentaire : En résumé, ce projet soulève pour nous un certain nombre de préoccupations :

- le balayage des cartes a été entrepris avant que le problème d'épuration des données ne soit réglé;
- le balayage a été entrepris avant que certaines cartes n'aient été mises à jour;
- les utilisateurs n'ont généralement pas accès aux données qui portent sur des régions ou des éléments particuliers;
- le Secteur n'a effectué aucun suivi des commentaires des utilisateurs au cours de ce programme de cinq ans;
- le balayage de toutes les données et de toutes les cartes, pour l'ensemble du Canada, a été entrepris avant qu'on ait déterminé le coût total et le besoin réel du projet.

Le Secteur vient de se lancer dans une nouvelle ronde d'acquisition et de mise au point de matériel et de logiciels destinés au balayage de cartes dressées à l'échelle de 1/50 000. Nous sommes d'avis que le Secteur aurait dû analyser d'abord les leçons apprises en faisant le balayage des cartes à l'échelle de 1/250 000. Il ne fait bien sûr aucun doute que le Secteur devrait profiter des technologies informatiques disponibles. Il existe toutefois de nombreuses options pour effectuer ce type de travail et déterminer la quantité de données qui doivent être numérisées. Pour faire les compromis nécessaires, les gestionnaires doivent être au fait des coûts et avantages de chaque option.

Pièce 17.3

CRÉATION, PAR STÉRÉONUMÉRISATION, DE CARTES ET DE DONNÉES À L'ÉCHELLE DE 1/50 000



Contexte : La stéréonumérisation est un processus précis, mais coûteux, d'enregistrement numérique d'information topographique à partir de photographies aériennes. Lorsqu'un opérateur d'appareil de stéréonumérisation examine deux photographies aériennes de la surface de la Terre, prises à une courte distance l'une de l'autre, celles-ci semblent être tridimensionnelles. L'appareil de stéréonumérisation enregistre numériquement les positions relatives et les altitudes des points sélectionnés par l'opérateur. Le fichier de données qui en découle peut être utilisé pour l'impression d'une carte ou, après sa structuration, peut être manipulé afin de servir aux fins de SIG.

Le Secteur a commencé la production, à titre expérimental, de fichiers cartographiques par stéréonumérisation, à l'échelle de 1/50 000, en 1979-1980; il a achevé 587 de ces fichiers jusqu'à ce jour, à un coût estimatif de 23 millions de dollars. Le Secteur estime que le coût moyen de production d'un fichier numérique et d'une carte sur support papier, dans la partie sud du Canada, s'élève à 75 000 $ environ. Les coûts sont en général plus élevés dans les régions urbaines, mais ils le sont moins dans d'autres parties du pays. Le prix d'achat d'un fichier est de 500 $.

(suite)

On s'attend d'avoir achevé, d'ici l'an 2000, la stéréonumérisation de 1 000 autres des 13 000 feuilles de cartes qui font partie de cette série, à un coût d'environ 79 millions de dollars (dollars de l'année en cours). Ces fichiers englobent des régions de grande importance stratégique et économique, généralement le long de la frontière sud du Canada. Dans la mesure du possible, le Secteur partagera aussi les coûts associés à l'obtention de données avec les organismes provinciaux de cartographie qui oeuvrent dans certaines des mêmes régions, ou achètera peut-être des données à ces organismes.

Observations : Autant que nous puissions déterminer, la création des fichiers actuels n'a pas été administrée en tant que projet de recherche doté d'objectifs précis, de jalons et d'une date d'achèvement. On considère que la réalisation des fichiers destinés à la BNDT fait partie de la tâche permanente qui est de produire et de réviser les cartes avec plus d'efficacité et de répondre aux besoins de données des utilisateurs.

À notre connaissance, on n'a pas effectué d'étude démontrant les gains en efficience qui peuvent être réalisés par l'utilisation de ce processus pour l'établissement et la révision de cartes sur support papier. On n'a pas mené, non plus, d'analyse coûts-avantages visant à comparer cette méthode et les autres méthodes qui peuvent être utilisées pour la production des fichiers numériques et des cartes sur support papier. Par contre, nous avons trouvé, dans un rapport publié en 1978, des chiffres qui indiquent les coûts liés aux méthodes cartographiques analogiques (ou classiques). Nous avons comparé ces chiffres aux coûts de la cartographie numérique que l'on retrouve dans une étude de 1988. Ces chiffres permettent d'avancer qu'au cours de la période de dix ans allant de 1978 à 1988, les coûts associés à une carte stéréonumérisée qui représente la partie sud du Canada ont augmenté, à mesure qu'on passait des méthodes analogiques aux méthodes numériques. Bien que nous ne soyons pas en mesure de déterminer le montant exact de l'augmentation, elle semblerait dépasser 35 p. 100 ou 25 000 $ par fichier cartographique (après rajustement en fonction du tauxd'inflation). Les coûts associés à la stéréonumérisation semblent avoir augmenté beaucoup plus que ceux de la production et de la révision des autres types de cartes par des méthodes analogiques. Cela semble indiquer qu'on n'a pas obtenu de gains en efficience par l'utilisation de la stéréonumérisation, si l'on tient compte de toutes les étapes du processus actuel et de tous les coûts. Il reste qu'il faudra étudier plus longuement cette question.

Une telle étude devrait aussi examiner les autres avantages du fichier numérique établi à l'aide du nouveau procédé. Pour ce faire, on pourrait, entre autres, calculer le seuil de rentabilité des ventes de fichiers. En utilisant le montant de 25 000 $, indiqué précédemment à des fins explicatives, et en fixant le prix de chaque fichier numérique à 500 $, les frais supplémentaires seraient recouvrés si le ministère vendait au moins 50 copies de fichiers. Certains fichiers sont maintenant en cours de révision, ce qui pourrait entrainer une augmentation du coût total et élever le seuil de rentabilité du produit. En revanche, ce chiffre pourrait être réduit si on y ajoutait les avantages indirects aux utilisateurs.

Nous avons constaté que, jusqu'à maintenant, la demande pour ce type de fichier a été relativement peu élevée. Cela s'explique peut-être, en partie, par le fait que nombre des applications éventuelles en sont encore au stade expérimental. Bien que certains fichiers aient existé depuis 1980, on n'en a pas fait la publicité, sauf par le biais de documents techniques présentés lors de conférences ou de séminaires. Nous estimons qu'aucun fichier n'a été vendu à plus de 20 exemplaires, et même que très peu ont été vendus à plus de cinq.

Un certain nombre d'utilisateurs, dont des ministères du gouvernement fédéral, ont utilisé les fichiers de stéréonumérisation de données, à l'échelle de 1/50 000. Certains ont souligné l'utilité de tels fichiers, d'autres ont indiqué qu'ils avaient eu certains problèmes liés à la qualité et au caractère plus ou moins récent des données. Par exemple :

- Le ministère de la Défense nationale utilise des données de la BNDT pour produire des cartes pour environ 20 terrains de manoeuvre au Canada, et prévoit utiliser ces données à d'autres fins;

(suite)

- Environnement Canada s'est servi de fichiers de la BNDT pour réaliser plusieurs projets le long des rives du Saint-Laurent et des Grands lacs. Notamment, le Programme des urgences environnementales de l'Ontario s'est procuré 80 fichiers de données cartographiques à l'échelle de 1/50 000, et la Direction de la planification et de la gestion des eaux en a acheté 88. Aucun de ces utilisateurs n'a réussi à utiliser les données, ni pour produire une carte imprimée, ni pour les appliquer à des SIG, mais un projet-pilote est en cours;

- Statistique Canada tente, depuis 1982, de se servir des données numériques de la BNDT pour créer des fichiers principaux des régions, à des fins de recensement, mais constate que l'information ne répond pas de façon efficiente à ses besoins. Les données proviennent de cartes dressées à des échelles supérieures à 1/50 000, et les fichiers numériques doivent être mis à jour régulièrement. Statistique Canada préfère recourir à des données provinciales ou municipales, pour les régions urbaines, car elles sont plus détaillées ou plus récentes. Ce ministère pourrait utiliser des données à l'échelle de 1/50 000 obtenues par balayage ou par stéréonumérisation (et présentées sous un format convenable) pour les régions moins peuplées, mais jusqu'à maintenant, ces régions ont échappé aux priorités d'EMR. Statistique Canada ne se servira pas de fichiers de données numériques à l'échelle de 1/50 000 pour préparer des cartes, aux fins du recensement, mais utilisera d'autres renseignements qui proviennent d'EMR au sujet des toponymes et des points de repère géographiques.

Commentaire : Dans le cas de certaines applications, d'autres sources de données plus récentes ou à plus grande échelle pourraient influer sur la demande de fichiers numériques de la série de cartes dressées à l'échelle de 1/50 000. Compte tenu de ce fait et du coût élevé de la création et de la mise à jour des fichiers, il est possible, selon nous, que les applications urbaines des SIG ne conviennent pas tout à fait à ce type de données. Nous sommes d'avis que le Secteur n'a pas encore défini les utilisateurs potentiels de données numériques à l'échelle de 1/50 000, pas plus qu'il n'a justifié le coût de réalisation du produit.

18

Le ministère de l'Environnement

Le ministère de l'Environnement

Points saillants

18.1 Le nombre de programmes du ministère que celui-ci a évalués, soit moins de 10 p. 100, est insuffisant. Par exemple, il n'a évalué aucun des programmes du Service canadien des parcs, même si la moitié des années-personnes du ministère et un budget de 387 millions de dollars lui sont affectés (paragraphes 18.28 à 18.33).

18.2 Ces lacunes dans le champ d'évaluation pourraient avoir de graves conséquences pour l'environnement. Le Programme d'immersion des déchets en mer et de travaux maritimes n'a pas été évalué avant 1988, soit 13 ans après sa mise en oeuvre. L'évaluation a révélé de graves problèmes qui pourraient avoir existé dès le tout début (18.39 à 18.43).

18.3 La qualité des évaluations effectuées est insatisfaisante. Des cinq que nous avons examinées, seule celle sur le Programme d'immersion des déchets en mer et de travaux maritimes était acceptable, ce qui soulève des questions au sujet de la mesure dans laquelle la direction et le Parlement peuvent se fier aux constatations des évaluations du ministère, qui sont censées indiquer l'efficacité de ses programmes. (18.34 à 18.38).

18.4 De sérieuses lacunes au sujet de l'efficacité du Programme d'immersion des déchets en mer et de travaux maritimes étaient sous-estimées de façon importante lorsqu'on en a fait état au Parlement dans la Partie III du Budget des dépenses, pour 1990-1991 (18.44 à 18.46).

18.5 La coordination des mesures environnementales, y compris leur mise en application à tous les paliers de gouvernement, est difficile. Cela est attribuable, en partie, aux aspects complexes des responsabilités fédérales et provinciales qui découlent de la Constitution canadienne. Au sein du gouvernement fédéral, les responsabilités concernant les questions environnementales sont dévolues à plusieurs ministères et organismes. On peut se demander quel est le rôle du ministère de l'Environnement et quel est le palier de gouvernement qui, en fin de compte, est responsable de la salubrité de l'environnement au Canada (18.50 à 18.59).

18.6 La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, qui est entrée en vigueur en 1988, prévoit la négociation d'ententes entre les gouvernements fédéral et provinciaux au sujet de la réglementation des substances toxiques et de la mise en application des mesures prises à cet effet. Lorsque le présent rapport a été rédigé, aucune entente n'avait été signée (18.64 à 18.67).

Points saillants (suite)

18.7 Dans un domaine où le gouvernement fédéral a déjà délégué aux provinces des pouvoirs de surveillance et de mise en application, le pourcentage de conformité au règlement a fortement diminué. Un examen du règlement sur les effluents liquides des mines de métaux, émis en vertu de la *Loi sur les pêches*, révèle que le pourcentage de conformité, qui était de 85 p. 100 en 1982, est tombé à 48 p. 100 en 1988. Des 20 mines qui ne se conformaient pas en 1988, neuf avaient dépassé de 200 p. 100 les normes (18.71 et 18.72).

18.8 Le ministre de l'Environnement doit déposer tous les ans au Parlement un rapport sur l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Aucun rapport n'avait été déposé, à partir du moment de la proclamation de la Loi, en juin 1988, jusqu'au 30 juin 1990, au moment de la rédaction de ce rapport (18.74 et 18.75).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	18.9
Étendue de la vérification	18.16
Gestion des services centraux	
L'élaboration de politiques	18.20
Amélioration des moyens qui permettent d'élaborer des politiques (18.20)	
L'évaluation de programmes	18.21
Introduction (18.21)	
Avantages d'un examen par la haute direction (18.25)	
Pourcentage insuffisant de programmes évalués (18.28)	
La qualité des évaluations est insatisfaisante (18.34)	
Conséquences qui pourraient être graves pour l'environnement (18.39)	
Sérieuse sous-estimation de l'importance accordée aux lacunes des programmes présentées au Parlement (18.44)	
Complexité dans le partage des compétences et responsabilité environnementale	
Contexte	18.47
Les complexités fédérales-provinciales	18.50
Coordination au sein du gouvernement fédéral	18.55
Conséquence du partage des compétences	18.58
La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*	
Contexte	18.60
Lenteur de la mise en application de la LCPE	18.62
L'évaluation des substances prioritaires constitue une tâche énorme (18.62)	
Manque d'ententes sur l'exécution de la Loi et l'équivalence (18.64)	
On a élaboré une politique d'application de la Loi et de la conformité	18.68
Difficulté de maintenir l'obligation de rendre compte (18.70)	
Omission de déposer un rapport au Parlement (18.74)	
Absence d'une stratégie complète pour l'environnement	18.76
Pièces	
18.1 Organigramme du ministère	
18.2 Observations sur l'environnement que renferment les récents rapports du vérificateur général	
18.3 Exemples de compétences partagées	

Le ministère de l'Environnement

Introduction

18.9 Le ministère de l'Environnement (MDE) a été créé en 1971 au cours d'un mouvement de l'opinion du public préoccupé par la dégradation de l'environnement et par l'épuisement de nos ressources naturelles. Peu après, d'importantes nouvelles lois sur les contaminants de l'environnement et la protection de l'air ainsi que des ressources en eau ont été adoptées, et des directives concernant l'évaluation des incidences environnementales ont été publiées.

18.10 Il incombe maintenant au ministère :

- de coordonner les programmes et les politiques fédérales afin de préserver et d'améliorer la qualité de l'environnement naturel,
- de fournir l'apport de la recherche scientifique, l'information, la surveillance, les services de réglementation liés à la faune, les ressources hydrauliques et la météorologie ainsi que la protection de l'environnement,
- de mettre en application les règles et les règlements de la Commission mixte internationale au sujet des eaux limitrophes,
- de s'occuper de la protection et de la présentation des parcs nationaux, des lieux historiques nationaux et des canaux historiques.

La structure organisationnelle qui permet au ministère de s'acquitter de ces responsabilités est présentée dans la pièce 18.1.

18.11 Le Service de la conservation et de la protection a pour mandat :

- de promouvoir, au plan environnemental, la saine utilisation et la saine gestion des ressources hydrauliques et terrestres du Canada ainsi que de s'occuper des oiseaux migrateurs, des espèces menacées et en danger de disparition et d'autres questions nationales et internationales qui se rapportent à la faune;
- de contribuer à la protection de l'environnement en appliquant le pouvoir qu'a le fédéral de prévenir, réduire ou éliminer les incidences environnementales nuisibles causées par les polluants et par l'utilisation de substances dangereuses, et en restaurant les sites contaminés;
- de promouvoir le développement et l'application de la technologie et d'autres mesures, de façon à préserver et améliorer la qualité de l'environnement et en arriver à un développement durable.

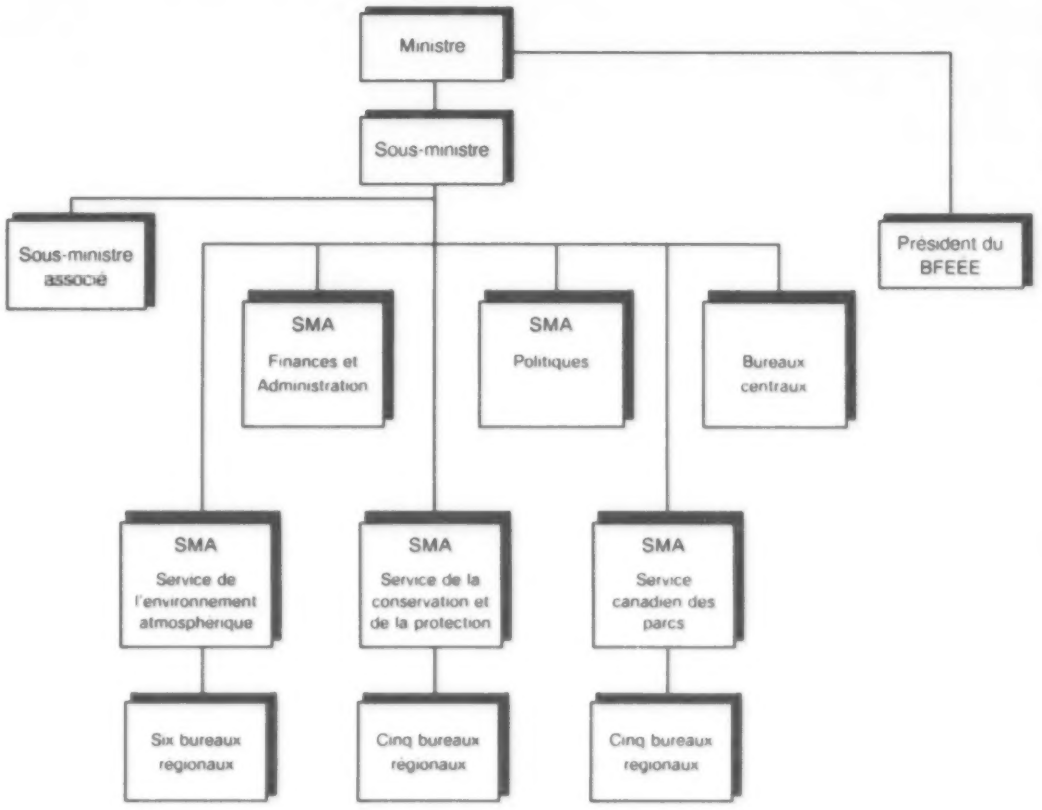
18.12 Le Service de l'environnement atmosphérique fournit des prévisions atmosphériques et de l'information sur le climat, les glaces et la qualité de l'air. Il exerce également une surveillance sur les polluants atmosphériques.

18.13 Le Service canadien des parcs a pour rôle principal de protéger et de présenter des exemples représentatifs d'intérêt national du patrimoine naturel canadien. Ce rôle consiste à établir et exploiter des parcs nationaux, des lieux historiques nationaux, des canaux historiques et des rivières du patrimoine.

18.14 Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEÉE) applique le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Conformément à ce processus, chaque ministère fédéral doit effectuer une évaluation initiale de ses programmes, projets et activités pour déterminer s'il en découlera des incidences environnementales nuisibles. S'il est probable qu'un projet aura d'importantes incidences, il est soumis au ministre de l'Environnement pour

Pièce 18.1

ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE



qu'une commission publique d'évaluation environnementale l'examine. Le BFEÉE fournit à la commission des services de secrétariat et, de concert avec le ministère responsable, délimite le sujet de l'examen en commission.

18.15 Au mois de juin 1990, le gouvernement a déposé un projet de loi sur l'évaluation environnementale. Ce projet de loi comporte d'importantes modifications au processus actuel d'examen en matière d'environnement, dont la création de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, un organisme indépendant.

Étendue de la vérification

18.16 Nous avons vérifié les aspects des services administratifs du ministère qui sont importants pour l'efficience et l'efficacité de la réalisation des programmes. Plus précisément, nous avons examiné l'élaboration des politiques, la planification, l'évaluation de

programmes, la planification et les rapports financiers, la gestion de l'informatique, la vérification interne et la gestion des ressources humaines. Nous n'avons formulé que les observations qui, selon nous, devraient être portées à l'attention du Parlement. Toute autre observation a été signalée au ministère.

18.17 Dans le cadre de la planification de notre futur travail de vérification, nous avons examiné comment, dans ses relations avec les provinces et avec d'autres ministères, le ministère s'acquittait de ses responsabilités en matière de mise en application des lois fédérales sur l'environnement. Nous nous sommes surtout attardés sur la mise en application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et, en particulier, sur la façon dont le ministère détermine quelles substances sont toxiques et la façon dont on conclut les ententes avec les provinces pour réglementer avec efficience et efficacité l'entreposage, le transport, les déversements et l'élimination des substances toxiques. Nous avons aussi commencé à examiner les responsabilités du ministère en matière de mise en application réglementaire.

18.18 En dépit du caractère préliminaire de notre travail dans ce domaine, nous croyons que certaines questions importantes devraient être portées d'ores et déjà à l'attention du Parlement. Au fur et à mesure que nous poursuivons notre travail au cours des prochaines années, nous communiquerons les résultats.

18.19 Les rapports des années précédentes ont indiqué qu'il existait, dans nombre de ministères, des questions environnementales relevées à la suite de nos vérifications périodiques des programmes et activités de ces organisations. La pièce 18.2 donne certains exemples d'observations précédentes sur des questions environnementales. Les ministères ont pris des mesures pour remédier aux différences relevées dans les deux exemples de 1988 et dans le Programme de réglementation de l'immersion en mer. En 1991, nous effectuerons un suivi des observations restantes de 1989 et nous en ferons rapport.

Pièce 18.2

OBSERVATIONS SUR L'ENVIRONNEMENT QUE RENFERMENT LES RÉCENTS RAPPORTS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Rapport du vérificateur général du Canada pour **1989**

Paragraphe 3.44
Institut Maurice Lamontagne

« ... les eaux usées domestiques subiront un traitement primaire et les déchets chimiques et biologiques liquides ne seront que dilués avant d'être déversés dans le fleuve Saint-Laurent »

Paragraphe 17.66
Programme de réglementation de l'immersion des déchets en mer

« ... il y avait très peu de surveillance des sites de déversement canadiens et que, par conséquent, il n'y avait aucune manière de savoir s'il y avait eu effet néfaste »

Paragraphe 22.54

« Actuellement la Garde côtière n'a pas mis au point de mesures d'intervention en cas de déversements ou d'accidents mettant en cause des marchandises dangereuses autres que les produits pétroliers... »

Rapport du vérificateur général du Canada pour **1988**

Paragraphe 7.15
Service canadien des forêts

« Le SCF évalue, toutefois, que les superficies forestières insuffisamment reboisées continuent de s'accroître, mais à un rythme moindre »

Paragraphe 8.51
Ministère de l'Agriculture

« ... le programme (des pesticides) doit renforcer les mécanismes actuels d'homologation et de réglementation des pesticides. Ainsi, disposera-t-on d'une assise permettant de donner une assurance raisonnable que tous les produits antiparasitaires utilisés au Canada sont efficaces et ne constituent qu'un risque minimal ou nul pour la santé humaine et l'environnement. »

Gestion des services centraux

L'élaboration de politiques

18.20 Amélioration des moyens qui permettent d'élaborer des politiques. Les politiques du ministère de l'Environnement peuvent influer non seulement sur l'environnement, mais aussi sur la structure économique et sociale du pays. Pour s'attaquer de façon satisfaisante à des questions comme le développement durable et la rentabilité des politiques environnementales, le ministère a réorganisé son groupe d'élaboration des politiques et lui a donné les moyens d'effectuer des analyses économiques.

L'évaluation de programmes

18.21 Introduction. Les organisations du gouvernement ne peuvent, comme le font celles du secteur privé, considérer «le profit» comme un élément essentiel de l'évaluation de leurs opérations. La haute direction doit donc avoir recours à d'autres moyens pour déterminer si les programmes et les activités ont été réalisés dans un juste souci de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité.

18.22 Une importante source de cette information supplémentaire est l'évaluation des programmes qui peut fournir l'information importante dont la direction a besoin pour répondre à deux questions extrêmement fondamentales : «Faisons-nous ce qu'il faut faire, et le faisons-nous bien?»

L'évaluation de programmes a d'importants avantages.

18.23 Le degré élevé de préoccupation de la part du public devant les questions d'environnement pousse le gouvernement à affecter plus de ressources aux activités de protection de l'environnement et de modifier les affectations de ressources dans les programmes actuels. Des évaluations dignes de foi des programmes peuvent permettre d'obtenir une bonne connaissance de l'efficacité des programmes actuels et des modifications qui devraient y être apportées.

18.24 Le guide du Bureau du contrôleur général décrit comme suit l'évaluation des programmes :

> *«L'évaluation de programme dans les ministères et organismes fédéraux devrait comprendre la collecte systématique de renseignements vérifiables sur un programme, ainsi que des preuves tangibles de ses résultats et de sa rentabilité. Elle devrait viser à fournir périodiquement des renseignements dignes de foi, pertinents et objectifs, dans des délais raisonnables, afin de faciliter l'affectation des ressources, l'amélioration du programme et l'imputabilité».*

18.25 Avantages d'un examen par la haute direction. Un comité d'évaluation formé de cadres supérieurs peut contribuer de façon efficace à améliorer la gestion d'un ministère. En se réunissant aussi souvent qu'il le faut pour examiner et discuter les rapports d'évaluation des programmes, ces comités peuvent aider à évaluer l'efficacité des programmes d'un ministère et l'efficience de ses opérations.

18.26 Le comité peut voir à ce que les ressources consacrées à l'évaluation des programmes soient affectées aux activités qui en ont besoin, et il peut aussi orienter et surveiller les mesures correctives à prendre lorsque les évaluations sont terminées.

18.27 Depuis plusieurs années, le ministère n'avait pas de comité de ce genre. Toutefois, en février 1990, un comité d'évaluation a été formé.

18.28 Pourcentage insuffisant de programmes évalués. Afin qu'elles puissent fournir une information utile et en temps opportun sur l'efficacité des programmes, les évaluations devraient porter sur tous les programmes importants et être effectuées dans un délai raisonnable. Les lignes directrices et

les directives en cours exigent que tous les éléments principaux d'un programme soient évalués environ tous les cinq à sept ans.

18.29 Avant 1990, les ressources consacrées à l'évaluation des programmes comprenaient deux années-personnes et une personne détachée ainsi qu'un budget de 174 000 $. En février 1990, les ressources ont été augmentées à cinq années-personnes et à 250 000 $ de frais d'exploitation.

18.30 Nous avons examiné le rendement du ministère en matière d'évaluation de programmes, pour la période de 1984 à 1989. Seulement sept rapports d'évaluation de programme, qui portaient sur moins de 10 p. 100 des activités du ministère, ont été produits.

Il faut que le pourcentage des programmes évalués soit augmenté.

18.31 Un grand nombre d'importantes activités de programme n'ont pas été évaluées. Par exemple, aucun des programmes du Service canadien des parcs, qui compte environ 5 000 années-personnes et dont le budget est de 387 millions de dollars, n'a jamais été évalué.

18.32 Si l'activité d'évaluation en reste au niveau où elle est, de nombreux programmes et activités d'importance ne seront pas évalués dans un proche avenir. Par conséquent, la direction et le Parlement ne disposeront pas de l'information nécessaire pour juger de l'efficacité d'un grand nombre de programmes et d'activités d'importance du ministère. Il s'ensuit que l'obligation de rendre compte du ministère au Parlement des résultats qu'il obtient s'en trouve affaiblie.

18.33 Le ministère devrait évaluer un plus grand pourcentage de ses programmes afin que tous ceux qui sont importants soient évalués en temps opportun.

18.34 La qualité des évaluations est insatisfaisante. L'évaluation d'un programme peut influer considérablement sur des décisions qui concernent sa gestion et même sa continuation. Il est donc essentiel que les évaluations soient effectuées de façon que les résultats soient dignes de foi.

18.35 Nous avons examiné la qualité de cinq des sept évaluations de programme effectuées de 1984 à 1989 et nous sommes arrivés à la conclusion qu'une seule était satisfaisante, celle du Programme d'immersion des déchets en mer et de travaux maritimes.

La crédibilité est érodée.

18.36 Nous avons constaté de sérieux problèmes dans les quatre autres évaluations. Ce qui suit constitue certaines des lacunes typiques auxquelles nous nous sommes arrêtés :

- Pour le Programme des mesures de contrôle des effluents industriels et des produits chimiques commerciaux et toxiques, les données sur la conformité aux règlements actuels utilisées dans l'évaluation étaient insuffisantes.

- Dans le cas de la *Loi sur les ressources en eau du Canada* et Financement, et des programmes de la Direction générale des terres, les conclusions des deux évaluations n'étaient pas étayées par les faits présentés dans les rapports d'évaluation. Aucun des deux rapports n'était complet, et les méthodes d'analyse employées n'étaient pas claires.

- À plusieurs égards, l'évaluation du Programme des services et de recherche climatologiques était bien meilleure que les trois autres. Toutefois, elle comportait des failles. Par exemple, le rapport n'a pas montré de façon évidente dans quelle mesure le programme atteint dans l'ensemble ses objectifs déclarés. La

qualité d'ensemble de l'évaluation était insatisfaisante.

18.37 La qualité insatisfaisante de ces évaluations soulève de sérieuses questions au sujet de la mesure dans laquelle les hauts fonctionnaires du ministère et le Parlement peuvent s'y fier.

18.38 Le ministère devrait améliorer la qualité de ses évaluations de programme en s'assurant qu'elles sont complètes, que les conclusions sont étayées et que les méthodes d'analyse sont claires.

18.39 Conséquences qui pourraient être graves pour l'environnement. Les lacunes indiquées en ce qui concerne le pourcentage insuffisant de programmes évalués et leur qualité pourraient avoir possiblement de graves conséquences pour l'environnement.

18.40 Par exemple, la *Loi sur l'immersion de déchets en mer* a été proclamée en 1975 et, jusqu'en 1988, le ministère semble ne pas avoir été au courant que le programme posait des problèmes. Dans la Partie III de son Budget des dépenses 1987-1988, il a signalé au Parlement que :

> *«Le système de permis, rendu obligatoire en vertu de la Loi sur l'immersion de déchets en mer en vue de réglementer les déversements en mer, a fait en sorte que se réalisent les conditions d'exploitation nécessaires pour assurer le maintien d'un milieu marin de qualité.»*

18.41 Nous n'avons trouvé aucune preuve que le ministère avait quelque base scientifique que ce fût en rapport avec cet énoncé.

18.42 Une évaluation du soutien scientifique et technique à ce programme a été effectuée en 1988, treize ans après son lancement. Le rapport final, présenté en 1989, critiquait le soutien scientifique au programme ainsi que la surveillance, par le ministère, des lieux et de l'activité d'immersion. L'évaluation a constaté ce qui suit :

- (traduction) Les effets à court et à long terme sur les lieux d'évacuation ne sont presque pas surveillés.
- La capacité scientifique de fournir le soutien nécessaire au programme est insuffisante.
- Le programme a permis de procéder régulièrement à des immersions supérieures aux limites prévues», en vertu des dispositions dites «rapidement rendues inoffensives» de la Loi. Il n'y a pas eu corroboration scientifique de cette pratique, dans un contexte canadien.

***Commentaire du ministère** : Le ministère est d'accord que la surveillance et le soutien scientifique du programme doivent être renforcés. On poursuit présentement l'élaboration d'un plan d'action. Le ministère ne délivre des permis pour des substances en concentrations supérieures aux limites qu'en vertu du paragraphe 71(3) de la Loi, et seulement après avoir reçu un avis scientifique, y compris l'opinion du ministère des Pêches et des Océans selon lequel il n'en découlera aucun problème pour l'environnement.*

L'obligation de rendre compte appelle la crédibilité.

18.43 Si le ministère avait évalué le programme plus tôt, les lacunes relevées, si elles avaient été relevées à cette époque, auraient pu être comblées plus vite. Le ministère dispose d'un plan d'action corrective pour améliorer la surveillance et le soutien scientifique, en vertu du Programme d'immersion de déchets en mer et de travaux maritimes, mais il ne l'a pas encore mis en oeuvre. Il a indiqué que c'est principalement en raison de compressions budgétaires. D'ici là, il continue de délivrer des permis d'immersion en mer, malgré les lacunes relevées dans l'évaluation de 1988.

18.44 Sérieuse sous-estimation de l'importance accordée aux lacunes des

programmes présentées au Parlement. L'un des buts importants de l'évaluation des programmes est de fournir au Parlement de l'information sur l'efficacité des programmes du gouvernement. Les ministères sont tenus de signaler leurs importantes constatations dans la Partie III du Budget des dépenses. L'exposé, par le ministère, des constatations de l'évaluation du Programme d'immersion des déchets en mer et de travaux maritimes, dans le Budget des dépenses 1990-1991, ne reflétait pas suffisamment les critiques que l'on retrouvait dans le rapport d'évaluation lui-même, tel que décrit plus tôt au paragraphe 18.42.

18.45 À notre avis, le fait que le ministère ait omis de signaler toutes ces importantes constatations de l'évaluation, dans la Partie III du Budget des dépenses 1990-1991, pouvait avoir un effet nuisible sur la crédibilité du ministère, dans l'esprit et des députés et du public, à propos de l'efficacité de ses programmes.

18.46 Le ministère devrait faire rapport au Parlement des résultats des évaluations de ses programmes d'une façon équitable et équilibrée.

***Commentaire du ministère sur l'évaluation de programmes** : Le ministère reconnaît que sa fonction d'évaluation de programmes a laissé à désirer. Ceci provient de la nécessité d'élaborer de nouvelles politiques sur l'environnement pour le gouvernement, y compris la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, et du besoin d'entreprendre, simultanément, une série d'examens poussés de la gestion, un secteur qui a préoccupé les cadres supérieurs du ministère au cours des dernières années.*

Nous avons pris un certain nombre de mesures pour remédier à ces questions. On a mis sur pied un Comité ministériel d'évaluation de programme qui est présidé au niveau du sous-ministre. L'évaluation de programmes s'est vu attribuer d'importantes ressources en 1990-1991 et on prévoit les accroître encore au cours des années à venir. Enfin, nous sommes en voie d'examiner les politiques et les procédés en rapport avec l'évaluation de programmes et nous avons comme objectif d'y apporter des améliorations de façon à en arriver à un processus d'évaluation de programmes rigoureux et entièrement professionnel, au sein du ministère.

Complexité dans le partage des compétences et responsabilité environnementale

Contexte

18.47 Il est à peu près impossible de surestimer la gravité des problèmes environnementaux auxquels le Canada et le monde font face actuellement. Des substances d'origine humaine ont contaminé presque toute la biosphère et elles affectent presque chaque facette de notre vie quotidienne. La question de savoir si les dommages sont réversibles ou non est encore controversée. Toutefois, des groupes écologistes ainsi que le grand public croient que tous les paliers de gouvernement doivent prendre des mesures immédiates, coordonnées et décisives pour mettre fin à la détérioration de l'environnement et limiter les risques pour la survie de toutes les espèces.

18.48 Des éco-urgences qui ont fait la manchette, comme l'incendie des BPC à Saint-Basile-le-Grand, au Québec, le feu de pneus à Hagersville, en Ontario et le déversement de pétrole par le Nestucca au large de la côte pacifique du Canada, montrent la complexité des questions environnementales et l'importance de la collaboration aux divers paliers de gouvernement pour les régler.

18.49 Dans de nombreuses situations d'urgence, le ministère doit également collaborer avec d'autres pays ainsi qu'avec les provinces et avec un ou plusieurs ministères fédéraux. Ces situations peuvent se produire lorsqu'un déversement affecte les habitats du poisson, des biens fédéraux ou des eaux navigables ou encore déborde des frontières provinciales ou internationales.

Les complexités fédérales-provinciales

18.50 La Loi de la constitution originelle rédigée en 1867 (*l'Acte de l'Amérique du Nord britannique*) et la *Loi de la constitution de 1982* ne disent rien sur l'environnement. Voilà pourquoi, au fil du temps, avec l'accroissement de la préoccupation du public pour les questions environnementales, les gouvernements fédéral et provinciaux ont cherché à déterminer et à respecter leurs responsabilités. Dans certains cas, on a demandé aux tribunaux d'interpréter comment la répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, prévue par la Constitution, s'applique aux questions environnementales.

Est-ce que la Constitution du Canada privilégie l'environnement?

18.51 Les provinces ont compétence sur les droits de propriété et les droits civils. Cela veut dire qu'elles peuvent réglementer l'utilisation des terres et la plupart des aspects de l'activité manufacturière et des autres activités commerciales, y compris la réglementation du stockage, du transport, de l'émission et de l'élimination des substances toxiques qui risquent de polluer l'environnement. Les provinces ont également compétence sur les ressources naturelles, sur la plus grande partie des mines, de l'exploitation forestière, des pâtes et papiers ainsi que la fabrication. Ainsi, ce sont les gouvernements provinciaux qui décident en grande partie dans quelle mesure l'utilisation de ces ressources dégrade l'environnement. Les provinces pourraient également recourir à leurs pouvoirs de taxation pour réglementer et contrôler la pollution par des mesures incitatives ou par des sanctions.

18.52 Voici les compétences et pouvoirs constitutionnels en vertu desquels le Parlement peut prendre des mesures pour assurer la saine gestion de l'environnement :

- le pouvoir sur les pêches des côtes de la mer et de l'intérieur, qui permet l'action fédérale contre la pollution des masses d'eau visées;
- le pouvoir sur la navigation et sur les navires, qui permet la réglementation des activités des navires, comme le déversement de pétrole ou d'autres substances;
- la compétence sur les cours d'eau interprovinciaux et internationaux où la pollution, les crues, etc., dans une province, atteignent une autre province ou un autre pays;
- le pouvoir sur les industries de compétence fédérale, comme l'aviation, l'énergie nucléaire et le transport interprovincial, ainsi que sur les communications;
- la compétence sur les terres fédérales;
- le pouvoir de taxation, qui permet de sanctionner les particuliers ou les industries pour avoir utilisé des substances polluantes ou d'inciter les entreprises à utiliser des produits ou procédés plus sains pour l'écologie;
- le pouvoir en droit criminel, qui pourrait servir, par exemple, à réglementer les activités dangereuses pour la santé;
- la disposition «paix, ordre et bon gouvernement», qui donne des pouvoirs susceptibles de servir
  - à adopter des mesures visant à contrôler la pollution de l'air et de l'eau lorsqu'une question d'intérêt national dépasse la capacité des provinces à régler une urgence nationale ou
  - à prendre des initiatives temporaires pour y faire face.

18.53 Des décisions récentes des tribunaux concernant des évaluations environnementales ont démontré l'étendue du pouvoir qu'a le gouvernement fédéral d'exiger que l'on se

préoccupe de l'environnement dans tout nouveau projet. Par exemple, dans les affaires Rafferty-Alameda et la rivière Oldman, les tribunaux ont jugé que le pouvoir fédéral en matière d'évaluation environnementale va au-delà des attentes et de la pratique du gouvernement. Ils ont statué que le Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement doit être tenu pour obligatoire, c'est-à-dire que, si un projet, y compris un projet provincial, a une incidence environnementale potentiellement importante et requiert une décision fédérale, le gouvernement fédéral doit effectuer une évaluation environnementale avant son lancement. Ces décisions ont donné lieu à une forte augmentation du nombre d'examens à effectuer.

18.54 Une nouvelle loi environnementale a été déposée à la Chambre des communes, au mois de juin 1990; elle propose que soit modifiée la façon dont se déroulent les évaluations environnementales. Le gouvernement s'attend que cette loi ait une incidence importante sur l'ampleur et le nombre des évaluations ainsi que sur les ressources nécessaires pour les effectuer.

Coordination au sein du gouvernement fédéral

18.55 L'éventail et la complexité des questions environnementales sont évidents si l'on songe à la quantité de lois fédérales en jeu. Au sein du gouvernement fédéral, 24 ministères ont des responsabilités en rapport avec plus de 50 lois aux incidences environnementales. Le ministère de l'Environnement à lui seul a des responsabilités en vertu de 36 lois (pièce 18.3). En 1987, il y avait environ une centaine de lois provinciales dans le même domaine. Une grande partie de cette législation s'accompagne de règlements.

18.56 La majeure partie de la compétence fédérale en matière d'environnement découle des pouvoirs constitutionnels sur des questions particulières, comme la navigation, les pêches et les industries de compétence fédérale. De façon générale, les ministères chargés de ces questions se considèrent également responsables de leurs aspects environnementaux.

18.57 Ainsi, le ministère de l'Environnement, qui a la responsabilité générale de coordonner les politiques et programmes fédéraux orientés vers la préservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement, ne peut agir avec efficacité sur des questions environnementales d'envergure, sans se concerter avec ces autres ministères. Des protocoles d'entente existent entre le ministère de l'Environnement et divers autres ministères, mais aucun mécanisme global ne prévoit actuellement une approche fédérale coordonnée des questions environnementales.

Conséquence du partage des compétences

18.58 Ce partage des compétences -- fédérales-provinciales et interministérielles -- pour les questions environnementales engendre une mosaïque de responsabilités qui rend presque impossible l'attribution des responsabilités envers le public en matière de protection de l'environnement du Canada. À ce chapitre critique, aucune entité n'est à elle seule responsable ni comptable envers le peuple canadien.

Qui s'occupe de la qualité de l'environnement au Canada?

18.59 Les gouvernements du Canada cherchent encore, par des initiatives comme la création du Conseil canadien des ministres de l'Environnement et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, les moyens d'agir de concert pour protéger l'environnement du pays.

Pièce 18.3

EXEMPLES DE COMPÉTENCES PARTAGÉES

Le ministère de l'Environnement n'est pas le seul organisme qui ait compétence fédérale en matière de questions environnementales

Autres organismes du gouvernement fédéral

Lois dont l'application incombe à Environnement Canada	Affaires indiennes et du Nord Canadien	Santé et Bien-être social	Consommateurs et Sociétés	Affaires extérieures	Pêches et Océans	Transports	Energie, Mines et Ressources	Société canadienne d'hypothèques et de logement	Gendarmerie royale du Canada	Agriculture
Loi sur les ressources en eau du Canada					*					
Loi sur la faune du Canada									*	
Loi canadienne sur la protection de l'environnement		*								
Loi sur le ministère de l'Environnement										
Loi sur les contaminants de l'environnement										
Loi sur l'exportation du gibier									*	
Loi sur la protection des gares ferroviaires patrimoniales										
Loi sur les lieux et monuments historiques										
Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux				*	*					
Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs				*					*	
Loi des champs de bataille nationaux à Québec									*	
Loi sur les parcs nationaux									*	
Loi sur les renseignements en matière de modification du temps										
Loi de la conservation du lac Seul										
Loi pour le contrôle du lac des Bois										
Loi sur la semaine de l'environnement canadien										
Loi sur le parc national de l'archipel de Mingan										
Loi sur la semaine de la conservation de la faune										
Autres lois touchant Environnement Canada ou dont l'application incombe partiellement à ce ministère										
Loi sur l'aménagement rural et le développment agricole										
Loi sur les maladies et la protection des animaux									*	
Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques	*				*	*	*			
Loi sur la marine marchande du Canada					*	*			*	
Loi sur les pêches (article 36, effluents)					*				*	
Loi sur la sécurité des véhicules automobiles						*				
Loi sur l'Office national de l'énergie						*	*		*	
Loi nationale sur l'habitation								*		
Loi sur la protection des eaux navigables					*	*			*	
Loi sur les eaux intérieures du Nord	*				*				*	
Loi sur les produits antiparasitaires					*					*
Loi sur les ressources et les relevés techniques					*		*			
Loi sur les terres territoriales	*									
Loi sur le transport des marchandises dangereuses						*	*		*	
Loi sur les produits dangereux		*	*						*	
Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie							*			
Loi du Traité des eaux limitrophes internationales				*	*					
Loi sur le ministère des Transports (canaux)						*				

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*

Contexte

18.60 La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) de 1988 ouvre la voie à la collaboration fédérale-provinciale en matière de gestion des substances toxiques. Elle confère au gouvernement fédéral le pouvoir de protéger la santé humaine et l'environnement contre les risques liés aux substances toxiques. Par exemple, elle autorise la réglementation des émissions qui causent les «pluies acides». Elle permet également d'imposer des restrictions ou des limites à l'utilisation de substances comme les chlorofluorocarbones (CFC) qui, pense-t-on, s'attaquent à la couche d'ozone, et les biphényles polychlorés (BPC).

La Loi canadienne sur la protection de l'environnement offre des perspectives de collaboration fédérale-provinciale en matière de gestion des substances toxiques.

18.61 La Loi souligne la nécessité d'établir des normes nationales et d'éviter les conflits et le chevauchement entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, de la façon suivante :

- Le gouvernement fédéral doit s'efforcer d'agir en collaboration avec les gouvernements des provinces. La Loi prévoit la conclusion d'accords fédéraux-provinciaux qui inciteraient à la collaboration efficace et efficiente des deux paliers de gouvernement, dans le domaine de la protection de l'environnement.
- Le ministre de l'Environnement est tenu de constituer un comité consultatif fédéral-provincial. Son premier objectif est d'établir un cadre national d'action et de coopération pour éviter les conflits entre les règlements fédéraux et provinciaux ou le chevauchement. Le Comité a été créé en juillet 1988.

Lenteur de la mise en application de la LCPE

18.62 L'évaluation des substances prioritaires constitue une tâche énorme. Une grande partie du calendrier des projets de réglementation du ministère, pour les quatre prochaines années, sera fonction de la Liste prioritaire prévue par la LCPE. Cette liste, publiée en février 1989, désigne 44 substances à évaluer dans un délai de cinq ans. Si une substance s'avère toxique, c'est-à-dire potentiellement nocive pour l'environnement ou pour la vie humaine, le ministre est tenu par la loi de la réglementer. Au moment de notre examen, et environ un an après leur inscription sur la liste, seuls les dioxines et les furanes avaient fait l'objet d'essais complets.

Les délais sont-ils réalistes?

18.63 Si l'on veut satisfaire aux exigences des délais fixés par la loi, cela implique qu'à compter de novembre 1990, un rapport sur l'évaluation des substances prioritaires doit être achevé chaque mois, pendant 32 mois consécutifs. De même façon, malgré le fait que le ministère ait élaboré environ 20 règlements sur la protection de l'environnement, au cours de 19 premières années de son existence, le plan en cours exigera qu'il crée quelque 20 nouveaux règlements par année, pendant les trois années à venir. L'ampleur de ce volume de travail soulève des questions à laquelle il faudra répondre : les délais sont-ils réalistes?

18.64 Manque d'ententes sur l'exécution de la Loi et l'équivalence. La LCPE prévoit

des ententes avec les provinces et les territoires au sujet de l'exécution de la Loi et de l'équivalence, comme mécanisme pour réaliser une collaboration fédérale-provinciale. Les ententes sur l'exécution de la Loi ont pour but de partager le travail qui se rapporte à la mise en application des lois fédérale et provinciales. Elles comportent diverses activités de mise en application allant de la recherche et de la surveillance à l'inspection et à l'exécution. Une entente sur l'exécution peut être conclue avec chaque province et territoire.

Le nombre d'ententes sur l'équivalence pourrait être important.

18.65 Les ententes sur l'équivalence sont uniques dans le domaine de la législation fédérale sur l'environnement. Cette idée a vu le jour à la suite de longues consultations fédérales-provinciales, pendant la rédaction du texte de la LCPE. Ces ententes stipulent qu'un règlement fédéral pris en vertu de la LCPE ne s'applique pas dans une province ou dans un territoire où un règlement provincial qui a un effet équivalent est en vigueur. Pour être équivalent, le règlement doit :

- permettre d'exercer un contrôle égal à celui qui est sanctionné par la loi;
- prévoir des techniques comparables de mesure de la conformité;
- prévoir des sanctions comparables;
- prévoir des politiques et des méthodes d'application comparables qui sont conformes à la politique d'application de la LCPE;
- prévoir des droits comparables pour les personnes qui résident au Canada, c'est-à-dire, le droit de demander une enquête sur une présumée infraction et de recevoir un rapport des résultats.

18.66 Le nombre d'ententes sur l'équivalence avec les provinces et avec les territoires pourrait être important si les 44 substances d'intérêt prioritaire étaient jugées toxiques et devraient être réglementées. Le nombre d'ententes sera fonction du nombre de provinces et de territoires qui sont touchés par une substance en particulier.

18.67 Aucune entente sur l'équivalence ou l'exécution de la Loi n'a été conclue depuis que la LCPE est entrée en vigueur en juin 1988.

On a élaboré une politique d'application de la Loi et de la conformité

18.68 Le ministère de l'Environnement, en collaboration avec le ministère de la Justice, a élaboré une politique d'application de la LCPE. Celle-ci met l'accent sur la prévention des dommages qui peuvent être causés à l'environnement, avant qu'ils ne se produisent, et l'application uniforme et juste de la loi, partout au Canada. Les mesures visant à promouvoir le respect de la loi comprennent la communication et la publication d'information, la consultation avec les parties touchées par la loi, l'apport d'une aide technique et la mise au point de technologies. L'activité d'application de la loi comprend :

- les inspections et la surveillance, pour vérifier s'il y a conformité;
- les enquêtes sur les infractions;
- la prise de mesures pour encourager le respect de la loi sans poursuite judiciaire;
- les poursuites judiciaires; en vertu de la LCPE, les pollueurs peuvent être condamnés à une amende allant jusqu'à 1 million de dollars par jour, et cette amende peut être plus élevée s'ils ont retiré des profits de leurs activités polluantes. Les cadres des entreprises peuvent aussi être poursuivis s'ils ont autorisé une activité défendue par la loi ou s'ils y ont participé.

La loi est-elle suffisamment appliquée?

18.69 En 1989-1990, le ministère a procédé à 3 412 inspections, en vertu de la LCPE. Presque la moitié (1 620) de celles-ci ont porté sur des préoccupations concernant la conformité aux règlements sur les BPC et les huiles contaminées qui ont pris de l'importance au cours de l'année. Les inspections et les enquêtes ont donné lieu à 280 mesures d'application : 266 avertissements, huit directives, trois poursuites et trois condamnations.

18.70 Difficulté de maintenir l'obligation de rendre compte. Le ministère examine actuellement ses ententes de participation avec les provinces et avec les territoires afin de préparer des ententes cadres sur diverses questions d'environnement, qu'elles soient ou non traitées par la LCPE et par les responsabilités du ministère, en vertu de la *Loi sur les pêches*. Il a, entre autres objectifs, celui de renforcer les dispositions prises afin que la délégation aux provinces des pouvoirs de faire appliquer la loi ne diminue pas l'obligation du ministère de rendre compte. C'est à lui, en fin de compte, qu'il incombe de faire appliquer la loi fédérale sur l'environnement. Tout récemment, soit en mars 1990, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement a fait appel à une collaboration entre les diverses compétences sur les questions environnementales.

18.71 Les délégations de pouvoirs n'ont pas toujours donné des résultats satisfaisants. Ce fut le cas, par exemple, du règlement sur les effluents liquides des mines de métaux mis en application en vertu de la *Loi sur les pêches*, dont les pouvoirs d'application ont été en grande partie délégués aux organismes provinciaux d'application réglementaire.

18.72 En 1988, le ministère a publié un rapport de situation pour l'année 1986, selon lequel le pourcentage de conformité des mines aux dispositions de la loi avait grandement diminué. En effet, ce pourcentage, qui était de 60 p. 100 en 1986 et de 85 p. 100 en 1982, est tombé à 48 p. 100 en 1988. Des 20 mines qui ne conformaient pas en 1988, neuf avaient dépassé de 200 p. 100 les normes pour les effluents.

18.73 Voilà l'exemple d'un genre de situation où la population canadienne est en droit de se demander quel palier de gouvernement a réellement à répondre de la qualité de l'environnement.

18.74 Omission de déposer un rapport au Parlement. En vertu de l'article 138 de la LCPE, le ministre de l'Environnement doit, au début de chaque exercice, établir dans les meilleurs délais un rapport sur l'exécution et l'application de la loi au cours de l'exercice précédent et le faire déposer devant le Parlement. Chaque rapport annuel doit renfermer de l'information sur les activités du comité consultatif fédéral-provincial ainsi que sur l'exécution de la LCPE, dans le cadre des ententes avec les provinces et les territoires.

Le Parlement a-t-il reçu l'information nécessaire au sujet de la mise en application de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement?

18.75 Au moment où nous avons effectué notre examen, le premier rapport n'avait pas encore été présenté au Parlement, même si la LCPE avait été adoptée depuis plus de deux ans.

Absence d'une stratégie complète pour l'environnement

18.76 Vers la fin de l'été 1989, le gouvernement a annoncé son intention de rendre publique sa stratégie pour l'environnement, au début de 1990. Ce projet a été reporté. Au lieu de cela, en mars 1990, le gouvernement a publié un document intitulé «L'environnement à l'heure de la concertation», qui avait pour but de discuter les points de vue des Canadiens sur les priorités en matière d'environnement et sur les moyens de réaliser l'objectif de développement durable. Le

document de discussion résume les questions qui seront traitées dans la stratégie du gouvernement pour l'environnement, le Plan vert, qui sera probablement publiée plus tard cette année.

18.77 Les priorités du gouvernement et du ministère en matière d'environnement, pour les prochaines années, seront déterminées d'après le Plan vert. Ce plan doit établir un programme de mesures dans plusieurs domaines. Ceux-ci englobent la qualité de l'air et de l'eau, l'appauvrissement de la couche d'ozone, le réchauffement de la planète, les éco-urgences, les substances toxiques, la gestion des déchets et la protection des ressources écologiques et patrimoniales du Canada.

18.78 Le détail des ressources nécessaires pour appliquer le Plan vert proposé n'a pas été révélé. D'ici à ce que ce plan soit terminé et rendu public, le Canada n'aura pas encore de stratégie complète qui lui permette de s'attaquer aux questions d'environnement.

19

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Le Programme des affaires du Nord

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Le Programme des affaires du Nord

Points saillants

19.1 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a charge de gérer toutes les terres de la Couronne ainsi que l'utilisation des ressources naturelles au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces terres représentent 40 p. 100 de la superficie du territoire canadien et quelque 79 800 Canadiens y habitent. Bien que la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien* attribue clairement au ministère la responsabilité de la gestion du Nord canadien, il est difficile, en raison des transferts, au fil des ans, de programmes de type provincial aux administrations territoriales, de faire du ministère le seul responsable de la gestion de cette région. Le MAINC, pour la réalisation de ces programmes, a transféré, en 1988-1989, aux administrations territoriales, 825 millions de dollars (paragraphes 19.6 à 19.14).

19.2 Le MAINC n'a pas mis en place de cadre d'évaluation de l'efficacité des règlements des revendications territoriales. Si les règlements énumérés au paragraphe 19.29 sont tous entérinés, les indemnités versées et le coût de leur mise en application se chiffreront au total à plus de 1,9 milliard de dollars (19.32 et 19.30).

19.3 Le MAINC ne dispose pas de plans d'aménagement des terres approuvés, même s'il a engagé à cette fin plus de 20 millions de dollars depuis 1981. Le ministère continue d'allouer plus de cinq millions de dollars par année à ce programme de planification (19.39 à 19.42).

19.4 Le MAINC possède certes des données quantitatives sur les eaux mais il en a, en comparaison, fort peu sur leur qualité. Le MAINC ne fait pas d'inspection rigoureuse du respect des obligations liées aux permis d'utilisation des eaux et ne l'impose pas. Plusieurs formes de contamination de l'eau subsistent (19.55 à 19.88).

19.5 Les recettes tirées des activités minières sont loin d'être ce qu'elles pourraient être. Les taux utilisés pour fixer les droits miniers et les revenus de location de concessions sont les mêmes depuis plus de 60 ans et les redevances pour l'exploitation minière des placers aurifères sont calculées à partir d'une valeur de l'or fixée à 15 $ l'once, ce qui est nettement au-dessous de la valeur actuelle de ce métal (19.105 à 19.107).

Table des matières

	Paragraphe
Contexte	19.6
Étendue de la vérification	19.18
Revendications territoriales globales	
Contexte	19.20
Étendue de la vérification	19.24
Observations et recommandations	19.25
Il n'y a pas de plan de mise en oeuvre (19.25)	
Les rôles et les responsabilités n'ont pas été définis avec clarté (19.26)	
Les rapports annuels ne font pas état de coûts cumulatifs et d'engagements pour l'avenir (19.27)	
Les versements d'indemnités ne sont pas tous signalés au Parlement (19.29)	
On n'a pas effectué d'évaluation des mesures économiques (19.32)	
Les indemnités financières ont été versées dans les délais prescrits (19.34)	
Gestion des terres	
Contexte	19.35
Étendue de la vérification	19.38
Observations et recommandations	19.39
Aucun plan d'aménagement des terres n'a encore été approuvé, même si des dépenses d'au moins 20 millions de dollars se sont échelonnées sur neuf années (19.39)	
Aucune ligne directrice n'a été élaborée pour orienter les priorités concernant la façon de déterminer l'aménagement des terres (19.44)	
Gestion des ressources hydrauliques	
Contexte	19.46
Étendue de la vérification	19.51
Observations et recommandations	19.52
Les objectifs de gestion des ressources hydrauliques n'ont pas été consignés (19.52)	
Le MAINC a besoin de plus de données pour gérer les ressources hydrauliques (19.55)	
Les connaissances concernant la pollution atmosphérique sont insuffisantes (19.60)	
Le MAINC a besoin de savoir si les offices des eaux atteignent leurs objectifs en matière de réglementation (19.65)	

Table des matières (suite)

Paragraphe

On ne s'acquitte pas de façon satisfaisante des responsabilités en ce qui concerne la mise en application (19.69)

Il faut que le MAINC examine avec plus de soin les projets, en fonction des dommages qu'ils sont susceptibles de causer à l'environnement (19.89)

Le MAINC n'a pas donné suite de façon satisfaisante aux recommandations formulées à la suite de l'Étude du bassin hydrographique du Mackenzie réalisée en 1981 (19.94)

Gestion des ressources minérales

Contexte 19.97
Étendue de la vérification 19.102
Observations et recommandations 19.103

Il est nécessaire que le MAINC évalue ses services d'information géoscientifique (19.103)

Mise à jour nécessaire du barème des droits, des concessions et des redevances liés aux activités minières (19.105)

Pièces

19.1 Transferts du gouvernement fédéral aux gouvernements territoriaux, 1988-1989
19.2 Revendications territoriales globales au nord du 60e parallèle
19.3 Prospection et exploitation minières dans le Nord, en 1989
19.4 Production des principaux métaux dans le Nord, de 1986 à 1989

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Le Programme des affaires du Nord

Contexte

19.6 Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) englobent une région de quelque 3,9 millions de kilomètres carrés qui couvre 40 p. 100 de la superficie totale du Canada. Cette immense région, qui s'étend sur plus de 4 200 kilomètres, d'est en ouest, et sur plus de 3 500 kilomètres, du nord au sud, revêt une importance stratégique aux yeux de tous les Canadiens.

19.7 Environ 79 800 Canadiens habitent le Yukon et les T.N.-O. Les deux tiers des 25 800 résidents du Yukon demeurent à Whitehorse et autour de la capitale, tandis que moins d'un quart des 54 000 habitants des T.N.-O. vivent à Yellowknife. Le reste des habitants du Nord, la plupart d'origine autochtone, sont répartis dans quelque 100 petites collectivités. La population du Nord est passée de 25 000 habitants, en 1951, à 75 500 en 1986 - soit un taux de croissance annuel moyen de 4,6 p. 100, c'est-à-dire deux fois plus élevé que la moyenne nationale. Au Yukon, à peu près un cinquième de la population est d'origine autochtone. Dans les T.N.-O., près de 60 p. 100 des résidents sont d'origine indienne, inuit ou métisse. À la grandeur des territoires, on parle au moins six principales langues autochtones et de nombreux dialectes. La langue maternelle de bien des habitants du Nord n'est ni l'anglais, ni le français.

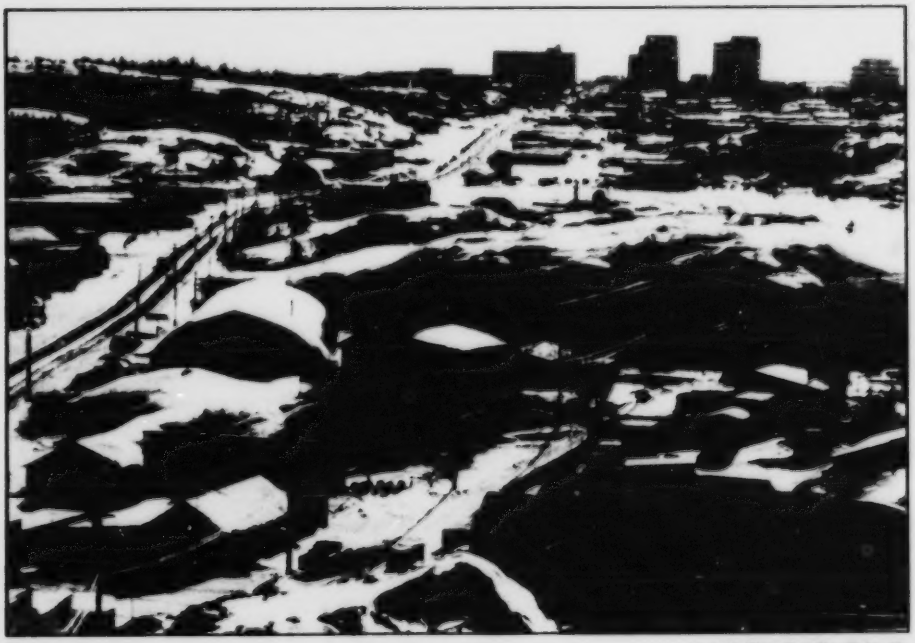
19.8 Du point de vue d'un habitant du Sud, la vie dans le Nord peut sembler souvent rude, isolée et dépourvue des commodités essentielles, mais pour la plupart des résidents du Nord, particulièrement la population autochtone, la perspective est tout à fait différente. Pour eux, il s'agit d'un endroit qui offre protection et sécurité, d'un foyer aux racines profondes sur le plan social, culturel et spirituel, au sein d'un territoire riche et productif. Voilà à quoi correspond la réalité. Néanmoins, quelle que soit la manière de voir le Nord, gouverner cette région est très dispendieux.

19.9 Le gouvernement fédéral, les gouvernements territoriaux et les administrations locales constituent les principaux employeurs dans le Nord. Ils offrent entre 30 et 40 p. 100 du total des emplois. Dans le secteur privé, l'industrie minière, principale activité économique, est suivie de près par le tourisme.

19.10 Les basses températures, le pergélisol, les conditions du sol et les longues périodes successives de clarté et d'obscurité propres aux latitudes Nord forment un écosystème qui varie en fonction des cycles saisonniers de froid rigoureux prolongé et de périodes plus courtes de productivité biologique explosive. La région passe d'une froide et austère beauté à une riche végétation qui favorise l'établissement d'une abondante population d'oiseaux migrateurs et de mammifères migrateurs. Dans la plus grande partie du territoire, l'industrie agricole n'est ni rentable, ni viable. Cependant, toutes les statistiques économiques traditionnelles reposent sur l'économie de subsistance vitale de la chasse, de la pêche et du piégeage. Ces activités traditionnelles rattachées aux ressources naturelles servent de fondement économique, social et culturel à la croissance rapide d'une population rurale. Le taux de chômage chez les autochtones du Nord, soit 50 p. 100 ou plus dans certaines collectivités, est le plus élevé au Canada. Le fait que plus de la moitié de la population autochtone soit âgée de moins de 20 ans contribue à aggraver la situation.

La croissance des villes du Nord -- Whitehorse et Yellowknife (voir le paragraphe 19.7).

Whitehorse, Yukon



Yellowknife, T.N.-O.

19.11 La *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien* de 1970 conférait au ministère des pouvoirs de réglementation assez vastes pour lui permettre de servir d'agent quasi provincial dans les deux territoires. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien doit rendre compte au Parlement de la gestion des services à

caractère provincial et de la gestion de toutes les terres de la Couronne situées au Yukon et dans les T.N.-O. La Loi confie aussi au ministère la responsabilité de coordonner les activités des autres ministères, comités et organismes fédéraux dans le Nord.

19.12 En 1988-1989, le MAINC a octroyé aux deux gouvernements territoriaux des subventions de l'ordre de 825 millions de dollars (voir la pièce 19.1) afin de les aider à offrir une gamme complète de services publics à leur population. Ces subventions tiennent compte du coût élevé de la prestation des services du gouvernement dans le Nord canadien et du rendement relativement faible des impôts générés dans cette vaste région peu peuplée. Les deux territoires comptent encore dans une large mesure sur l'appui financier fédéral.

19.13 Au cours de la même période, des changements importants ont été apportés à la nature et à la portée des accords de financement entre le gouvernement fédéral et les gouvernements territoriaux. En 1985, la méthode de financement préétablie était adoptée en vue d'empêcher cette dépendance financière de nuire aux gouvernements du Nord, dans le cadre de l'établissement de leurs priorités. Cette démarche permet aux gouvernements élus dans le Nord d'élaborer leur budget en fonction de leurs besoins, compte tenu d'un plafond établi préalablement, sans avoir à justifier l'attribution des fonds auprès du gouvernement fédéral. Une augmentation annuelle est maintenant offerte aussi par l'intermédiaire d'un plan préétabli plutôt que par le recours à la négociation annuelle. Le plan prévoit l'indexation des dépenses de base du gouvernement territorial, selon un facteur de progression calculé d'après le taux de croissance des dépenses provinciales et municipales. On déduit ensuite du montant obtenu les recettes générées au sein des territoires.

19.14 Au fil des années, le ministère a transféré progressivement aux gouvernements territoriaux ses responsabilités à caractère provincial en s'inspirant d'un processus qui a un certain précédent, c'est-à-dire la création, qui remonte au début du siècle, de l'Alberta et de la Saskatchewan, à partir des T.N.-O. De bien des façons, les T.N.-O. et le Yukon peuvent être considérés comme les dernières pièces à assembler dans le jeu de construction du Canada. À l'heure actuelle, les gouvernements territoriaux détiennent la responsabilité de domaines comme l'éducation, l'administration locale, les droits civils et de propriété, les impôts directs, la gestion des ressources fauniques, les affaires sociales et les affaires économiques. Néanmoins, l'exercice de ces pouvoirs n'est pas inscrit dans la Constitution. Qui plus est, le transfert de ces programmes aux gouvernements territoriaux a de beaucoup accru la difficulté de rendre le MAINC entièrement comptable de la gestion du Nord, comme cela est prévu dans la *Loi sur le MAINC*.

L'obligation qui est faite au MAINC de rendre compte de la gestion du Nord laisse à désirer.

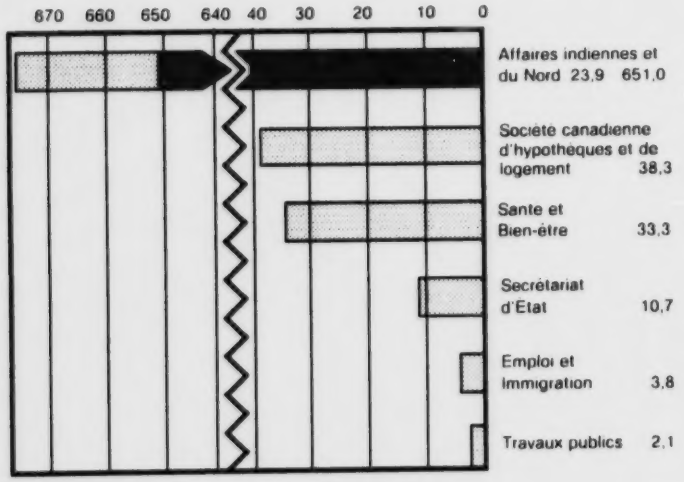
19.15 Les pouvoirs des gouvernements territoriaux sont énoncés dans deux lois fédérales : la *Loi sur le Yukon* (1953) et la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* (1952). Ces attributions sont assujetties à la législation fédérale. Les accords actuels reposent sur une très grande coopération fédérale-territoriale aussi bien qu'interministérielle. L'acheminement des territoires vers le statut de province ne sera pas complet sans le transfert des ressources naturelles. À cet égard, l'on est en voie de franchir les premières étapes importantes par le biais de l'Entente sur l'énergie dans le Nord, qui a des répercussions de grande envergure pour le Canada, particulièrement dans l'optique du règlement récent de revendications territoriales.

19.16 Comme la propriété des ressources relève toujours de la compétence fédérale, leur gestion est en grande partie imputable au MAINC, malgré l'évolution rapide, par le biais de la dévolution des responsabilités aux

Pièce 19.1

TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AUX GOUVERNEMENTS TERRITORIAUX

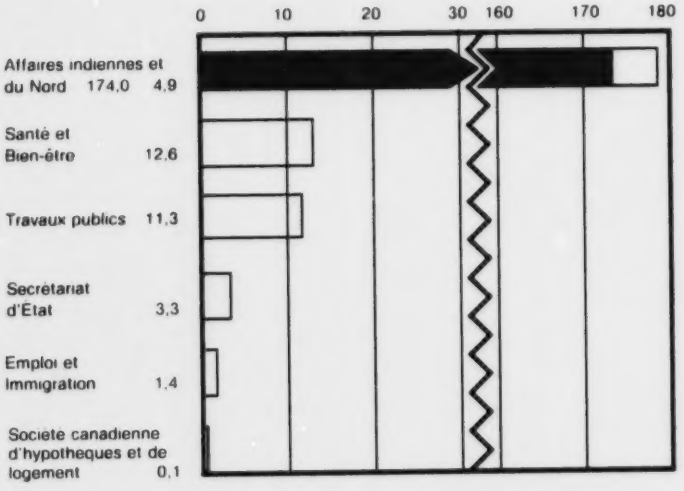
Transferts au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, par organisme fédéral pour 1988/1989 (en millions de dollars)



Total pour le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest :

Selon formule préétablie	651,0
Autres	112,1

Transferts au gouvernement du Yukon, par organisme fédéral pour 1988-1989 (en millions de dollars)



Total pour le gouvernement du Yukon :

Selon formule préétablie	174,0
Autres	33,6

Source : Programme annuel des dépenses dans le Nord, 1988-1989, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

gouvernements territoriaux. L'on s'attend que le MAINC joue un rôle de premier plan au chapitre de la protection de l'environnement, de la gestion des terres, des forêts (au Yukon seulement), des eaux et des ressources minérales et, enfin, du pétrole et du gaz. Le ministère est aussi chargé de la prestation des services concernant la réglementation de l'utilisation des terres, l'octroi de licences et la surveillance de l'utilisation des ressources hydrauliques, les études sur les eaux intérieures, l'enregistrement des droits miniers, l'exploration et l'analyse géologique et, enfin, la gestion de l'environnement.

19.17 Dans le cadre de son mandat, le MAINC joue un rôle essentiel dans la mise en valeur et la protection du Nord. Il s'occupe de l'application des principales lois concernant les ressources, de la protection des zones de conservation, de la définition des options relatives aux projets de mise en valeur, de la planification de l'utilisation des terres, de la direction des activités en matière d'évaluations environnementales, de la surveillance contre la pollution et, enfin, il coordonne la recherche en prévision des projets d'exploitation des ressources.

Étendue de la vérification

19.18 Nous nous sommes penchés sur la mise en oeuvre de règlements de revendications territoriales conclus récemment dans le Nord et sur les rapports qui s'y rattachent. Nous avons en outre examiné la démarche que le ministère a adoptée, par l'intermédiaire du Programme des affaires du Nord, pour exercer son mandat législatif en rapport avec la gestion des terres de la Couronne dans le Nord, ainsi que la mise en valeur et la conservation de l'environnement du Nord au profit de tous les Canadiens et des résidents du Nord en particulier. Notre examen englobait les fonctions d'aménagement des terres, de gestion des ressources hydrauliques et de gestion et d'exploitation des ressources minérales. Nous retrouvons de plus amples détails sur l'étendue de notre vérification dans chacun de ces secteurs, dans la section pertinente du chapitre.

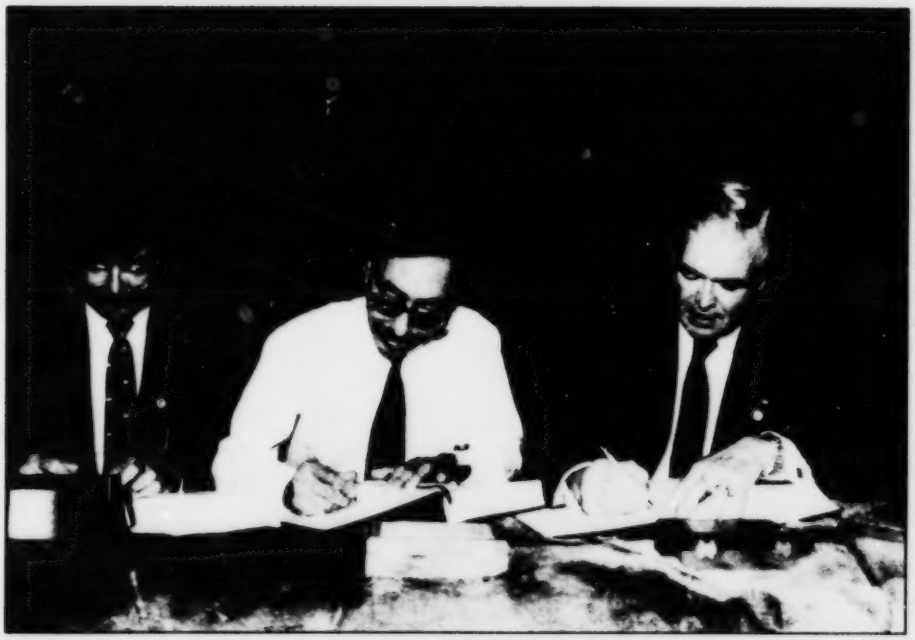
Dans notre examen, nous nous sommes concentrés sur la façon dont le MAINC gère 40 p. 100 de la superficie du territoire canadien et ses ressources.

19.19 Le MAINC assume de vastes responsabilités en ce qui concerne la gestion des terres, la protection de l'environnement et la réglementation des activités liées à l'exploitation des hydrocarbures. En 1981, l'Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada (APGTC) était établie afin de servir de principal point de contact, en vertu des pouvoirs de réglementation du gouvernement fédéral qui ont trait à l'industrie minière et gazière du Nord et les responsabilités administratives sont partagées entre le MAINC et le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Notre rapport annuel, en date de 1986, fait état de notre vérification du programme de l'énergie de l'APGTC. Ce secteur a été exclu de la vérification.

Revendications territoriales globales

Contexte

19.20 Tel qu'énoncé par le MAINC, le règlement des revendications territoriales a pour but d'établir avec certitude les droits en ce qui concerne la propriété et l'utilisation des terres et des ressources dans les régions du Canada où les droits ancestraux ne font pas l'objet d'un traité ou n'ont pas été annulés par la loi. Pour les autochtones du Nord, le règlement des revendications vise à donner accès aux terres et aux ressources nécessaires pour leur permettre d'exercer les activités traditionnelles et participer à de nouveaux projets en matière de développement économique. Ce règlement est également conçu pour que les autochtones aient aussi voix au chapitre de la gestion et de l'exploitation des ressources dans le Nord. Pour les autres



La signature de l'entente de principe de la Fédération Tungavik de Nunavut, le 30 avril 1990 -- c'était là la plus grande revendication globale de territoire autochtone au Canada (voir le paragraphe 19.22).

résidents, le règlement des revendications territoriales représente une étape de grande importance qu'il reste au gouvernement à franchir afin de statuer sur la question des droits des autochtones aux terres fédérales et de créer un climat de certitude définitive pour les entreprises et l'industrie dans les territoires.

19.21 Il existe un lien important entre le règlement des revendications territoriales, le transfert des programmes fédéraux et l'évolution politique du Nord. Le règlement des revendications est protégé par la Constitution. Les deux gouvernements territoriaux devront se conformer aux dispositions des revendications qui garantissent la participation des groupes requérants au processus du gouvernement. Les revendications dépassent les simples questions d'argent et de territoire. La tâche qui incombe aux gouvernements, tant dans le Nord qu'à Ottawa, consiste à mettre sur pied des institutions et des structures d'administration publique qui tiendront compte des droits et des intérêts des autochtones. Parallèlement, les gouvernements élus de Whitehorse et de Yellowknife auront des comptes à rendre à tous les résidents du Nord.

19.22 Lors d'une déclaration faite à la Chambre des communes, le 8 août 1973, concernant les revendications des Indiens et des Inuit, le gouvernement du Canada a reconnu l'existence de deux grandes catégories de revendications autochtones - globales et particulières. Les revendications globales sont fondées sur l'utilisation traditionnelle et l'occupation des terres par les autochtones. Les revendications particulières se rapportent au respect des traités et à l'administration des terres et des autres biens des Indiens, en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Cette vérification est axée sur les revendications globales. La presque totalité de cette immense région fait l'objet de revendications territoriales qui ont été soumises au gouvernement fédéral par les Inuit, les Inuvialuit, les Indiens et les Métis. Depuis la mise en oeuvre du processus des revendications globales, en 1973, trois revendications ont été réglées : la Convention de la Baie James et du Nord québécois en 1975, la Convention du Nord-Est québécois en 1978, la Convention définitive des Inuvialuit en 1984. Les Métis et les Dénés des Territoires du Nord-Ouest ont paraphé une Convention définitive en 1990 avec les gouvernements fédéral et territoriaux, Convention assujettie à une sélection des terres à céder et à une

Pièce 19.2

REVENDICATIONS TERRIRORIALES GLOBALES AU NORD DU 60e PARALLÈLE

ratification par toutes les parties. Le conseil des Indiens du Yukon a paraphé, en 1990, une Convention cadre définitive avec les gouvernements fédéral et territoriaux. Cette convention servira de base à la sélection du territoire et à la négociation d'ententes finales avec chacune des bandes indiennes du Yukon. La plus grande Convention du Nord concernant les revendications territoriales, la Fédération Tungavik de Nunavut, a abouti à une entente de principe en 1990 (voir la pièce 19.2).

19.23 En 1986, nous avons fait état du processus de mise en oeuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Nous avons souligné l'absence de plans de mise en oeuvre dans les ententes finales. Nous étions d'avis qu'une telle omission pouvait entraîner l'échec de certaines parties de l'entente, les obligations du ministère n'ayant pas été entièrement définies. Nous avons aussi signalé le manquement du ministère à l'égard de ses obligations législatives concernant la

présentation au Parlement de rapports annuels sur la mise en oeuvre. À la suite de notre rapport, soit en 1987, la Direction de l'évaluation du MAINC a effectué l'examen de la mise en oeuvre, par le gouvernement, de la Convention définitive des Inuvialuit (CDI). Compte tenu des constatations qui découlent de cet examen, lesquelles étaient comparables à celles que renferme notre Rapport de 1986, la Direction de l'évaluation a rédigé des lignes directrices qu'elle a proposées concernant les modalités à suivre aux fins de la négociation des plans de mise en oeuvre. En décembre 1989, le ministère a publié ces lignes directrices qui énoncent les exigences d'établir des plans détaillés en vue d'ententes finales et de ratification par toutes les parties.

Étendue de la vérification

19.24 Nous avons examiné les systèmes et les procédés instaurés dans le cadre de la mise en oeuvre de récents règlements de revendications territoriales et de celle de la CDI, dont la signature remonte à juin 1984. Nous avons aussi examiné les mesures prises par le ministère pour donner suite à nos recommandations qui découlaient de notre Rapport de 1986 sur la mise en oeuvre des revendications territoriales des autochtones.

Observations et recommandations

Il n'y a pas de plan de mise en oeuvre

19.25 Aucun document de planification officiel n'a été produit dans le cadre de la mise en oeuvre de la CDI. Au lieu de cela, la planification a été exercée selon les besoins. L'absence d'un plan de ce genre a reporté de presque deux ans l'approbation, par le Conseil du Trésor, des fonds de mise en oeuvre à la suite de l'adoption de la législation y afférente. Le ministère s'est rendu compte qu'un plan bien conçu aurait permis d'éviter bon nombre de problèmes qui ont surgi durant la mise en oeuvre et aurait fourni suffisamment de détails pour produire des estimations précises des dépenses.

Les rôles et les responsabilités n'ont pas été définis avec clarté

19.26 La situation complexe qui entoure la mise en oeuvre de la CDI est attribuable en grande partie au nombre de participants : différents ministères fédéraux, les gouvernements du Yukon et des T.N.-O. et les Inuvialuit. Les rôles et les responsabilités des négociateurs fédéraux et des autres participants n'ont pas été définis avec clarté et, en conséquence, les parties n'en ont pas très bien saisi le sens. Les règles du jeu n'ont pas non plus été précisées. Ce manque de clarté a empêché que l'on s'assure d'une obligation de rendre compte.

Les rapports annuels ne font pas état de coûts cumulatifs et d'engagements pour l'avenir

19.27 En réponse à notre rapport de vérification de 1986 et à la demande du Comité des comptes publics, le ministère publie chaque année un rapport sur la mise en oeuvre de la CDI, aussi connue sous l'appellation de revendication de l'Arctique de l'Ouest (Inuvialuit). Nous avons découvert qu'il renferme des renseignements utiles sur le coût de la mise en oeuvre pendant l'année visée par le rapport, mais qu'il ne comprend ni les frais cumulatifs, ni les engagements à venir de la part des ministères fédéraux concernés. Ces données ne figuraient pas dans la Partie III du Budget des dépenses, ni dans le rapport annuel du MAINC. On ne faisait pas état non plus du calendrier des indemnités financières versées aux Inuvialuit, ce qui fournirait aux Canadiens une information plus complète sur la CDI.

19.28 Les rapports annuels sur la mise en oeuvre des règlements des revendications territoriales devraient faire état des frais cumulatifs de la mise en oeuvre jusqu'à maintenant et du calendrier des versements d'indemnités financières.

***Commentaire du ministère** : Le ministère est d'accord avec la recommandation.*

Le Parlement a besoin d'une information complète sur les coûts et les engagements pour l'avenir en rapport avec la mise en oeuvre des règlements des revendications territoriales.

Les versements d'indemnités ne sont pas tous signalés au Parlement

19.29 Des indemnités appréciables devront être versées à des autochtones qui sont bénéficiaires du règlement des revendications territoriales. Voici la liste des versements d'indemnités financières convenus.

	(en millions de dollars)
Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975) et Convention du Nord-Est québécois (1978)	234
Convention définitive des Inuvialuit (1984)	152
Entente avec le Conseil des Indiens du Yukon (1990)	248
Entente concernant la revendication territoriale de la Nation des Dénés et de l'Association des Métis des T.N.-O. (1990)	504
Fédération Tungavik du Nunavut (entente de principe) (1990)	612
Total	1 750

19.30 Le gouvernement fédéral a entièrement versé sa part de l'indemnité financière en rapport avec la Convention de la Baie James et du Nord québécois. La somme qu'il reste à verser en rapport avec la Convention définitive des Inuvialuit s'élève à 127 millions de dollars. En outre, des négociations ou la ratification d'ententes proposées pour le Conseil des Indiens du Yukon, pour la Nation des Dénés et l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest ainsi que pour la Fédération Tungavik de Nunavut sont en cours. Si la loi pour chaque règlement devient habilitante, une indemnité financière de l'ordre de 1,3 milliard serait versée. Ces versements d'indemnités constitueraient une obligation légale contractée par le gouvernement du Canada qu'il faudrait honorer, et les versements s'échelonneraient sur un certain nombre d'années. En outre, ces versements ne comprennent pas les frais de règlement dans le cas des trois revendications territoriales du Nord, en voie de négociation, qui augmenteraient les frais de mise en oeuvre, évalués par le ministère, de 600 millions de dollars, au cours des dix prochaines années. Ces sommes devraient être signalées au Parlement.

19.31 Les versements d'indemnités qui découlent des règlements des revendications territoriales devraient être tous signalés au Parlement.

***Commentaire du ministère** : Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien fournira l'information que requiert le Bureau du contrôleur général afin qu'elle soit transmise au Parlement.*

On n'a pas effectué d'évaluation des mesures économiques

19.32 La Convention définitive des Inuvialuit prévoit la mise en oeuvre de certaines mesures socio-économiques destinées à accélérer la participation entière des Inuvialuit à l'économie du Nord canadien grâce à l'accès à un certain niveau d'autosuffisance. Le MAINC doit mettre au point un cadre d'évaluation qui permette de s'assurer de l'atteinte de ces mesures socio-économiques. Les résultats de cette évaluation constitueraient une excellente source d'information applicable aux négociations à venir autour des revendications territoriales.

19.33 Un cadre d'évaluation des mesures socio-économiques énoncées dans les règlements des revendications territoriales devrait être établi. Les résultats qui découlent de l'évaluation pourraient servir à la négociation future des revendications territoriales.

***Commentaire du ministère** : Vu qu'il peut s'écouler de 10 à 15 ans pour que les retombées socio-économiques des règlements des revendications territoriales se concrétisent, l'apport d'information à ce sujet dans les négociations actuelles sera limité.*

Les indemnités financières ont été versées dans les délais prescrits

19.34 Les Inuvialuit recevront la somme de 152 millions de dollars en paiements échelonnés qui ont débuté en 1984 et qui prendront fin en 1997. Nous avons constaté que tous les versements aux Inuvialuit avaient été faits dans les délais prescrits.

Gestion des terres

Contexte

19.35 Le Nord canadien se compose de territoires immenses qui servent à la fois de domicile aux habitants du Nord ainsi que de région pionnière riche en ressources. Ainsi, la façon dont le territoire et ses richesses minières, forestières, hydrauliques et fauniques sont gérées influe directement sur l'évolution et la protection du Nord.

19.36 Le programme d'aménagement des terres du Nord du MAINC constitue un important mécanisme, actuellement en voie d'élaboration, pour la gestion des terres du Nord. Il a pour but de définir les meilleurs moyens d'utiliser les terres et les ressources du Nord, au moyen de l'élaboration de plans d'aménagement régionaux. L'aménagement des terres relève du gouvernement fédéral, représenté par le MAINC, et par les gouvernements territoriaux. Le programme offre un processus de consultation avec des groupes aborigènes et des collectivités autochtones, qui sont tous des partenaires de planification dans ce processus, de façon à évaluer les utilisations possibles et à résoudre les conflits entre les différents groupes d'intérêts. Les plans pour l'aménagement des terres sont préparés par les commissions de planification, par le biais d'un processus public.

19.37 En 1981, le ministère annonçait l'adoption d'une politique fédérale d'aménagement des terres, en vertu de laquelle il s'est engagé à établir un système visant à améliorer la gestion des ressources terrestres du Nord. Des ententes officielles en matière d'aménagement des terres sont intervenues entre le ministère et le gouvernement des T.N.-O., en 1984, et le gouvernement du Yukon en 1987.

Étendue de la vérification

19.38 Nous avons évalué l'élaboration et la mise en application des plans d'aménagement des terres en fonction du mandat du ministère.

Observations et recommandations

Aucun plan d'aménagement des terres n'a encore été approuvé, même si des dépenses d'au moins 20 millions de dollars se sont échelonnées sur neuf années

19.39 Le MAINC reconnaît l'importance de la planification de l'aménagement des terres par rapport à la gestion des terres. Le gouvernement a établi une politique fédérale d'aménagement des terres et le Conseil du Trésor a approuvé et attribué au ministère les ressources destinées à la réalisation du programme d'aménagement des terres du Nord. Depuis l'annonce rendue publique en 1981, les frais de planification en matière d'aménagement des terres, selon les estimations du MAINC, ont dépassé la somme de 20 millions de dollars. Au printemps de 1990, aucun plan d'aménagement des terres n'avait encore été approuvé pour aucune région du Nord, malgré le temps, les efforts et les ressources considérables consacrés à cette fin depuis des années. Le ministère a prévu l'attribution d'une somme de 5,5 millions de dollars à la planification de l'aménagement des terres, pour 1990-1991, et des sommes semblables pour les années à venir.

19.40 Le document qui se rapproche le plus d'un plan approuvé est la proposition concernant le détroit de Lancaster, dans les T.N.-O. Cette proposition, en voie d'élaboration depuis quatre ans, remonte à 1981. Comme l'entente actuelle en matière d'aménagement des terres exige l'approbation finale du ministre et du Cabinet, il faudra encore du temps avant que ne débute la mise en oeuvre.

19.41 Au Yukon, les travaux de planification les plus avancés se rapportent à la région de Kluane. La date prévue de l'achèvement d'une première ébauche de plan se situe à la fin de 1990.

19.42 Dans l'immédiat, et à plus long terme, l'absence de plans d'aménagement des terres peut avoir des conséquences nuisibles. Le ministère reconnaît que le contrôle de l'utilisation des terres peu systématique exercé par l'intermédiaire de l'octroi de permis et de licences ne s'attaque pas aux plus grandes questions. Celles-ci sont liées à des domaines comme la réduction des risques pour l'environnement, le conflit à éviter entre les utilisateurs des ressources hydrauliques et, enfin, les perspectives de développement associées aux caractéristiques complexes des grandes régions. Il existe d'autres effets négatifs comme les menaces susceptibles de planer sur les cultures autochtones, le désintéressement des investisseurs, les dommages causés à l'environnement et la stagnation économique, peut-être. Bien que les plans d'aménagement ne puissent venir à bout de tous les problèmes, un plan bien établi pourrait se solder par un meilleur équilibre entre le développement économique et la protection environnementale, et un plus grand souci des considérations d'ordre social et culturel.

19.43 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait prendre des mesures immédiates avec ses partenaires de planification pour achever ses plans d'aménagement des terres de façon à ce qu'ils puissent être approuvés et mis en oeuvre pour permettre la gestion efficace des terres du Nord.

***Commentaire du ministère** : Le ministère s'efforcera d'orienter le processus d'élaboration des plans vers la mise au point de plans définitifs d'aménagement des terres.*

Aucune ligne directrice n'a été élaborée pour orienter les priorités concernant la façon de déterminer l'aménagement des terres

19.44 Il n'existait aucun critère ou ligne directrice consigné qui permette d'aider les planificateurs à préciser l'utilisation éventuelle des terres, à relever les priorités et les débouchés, ainsi qu'à prévoir les menaces possibles sur l'écosystème de chaque région et sous-région. Ces lignes directrices sont nécessaires pour déterminer l'utilisation possible et convenable, compte tenu des objectifs souvent concurrentiels au chapitre du développement économique, de la protection de l'environnement et de la protection des intérêts des autochtones et des non-autochtones.

19.45 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait établir des critères et des lignes directrices qui permettent de déterminer les priorités concernant la planification de l'aménagement des terres qui soient conformes aux politiques du gouvernement fédéral en ce qui concerne le Nord.

***Commentaire du ministère** : Le ministère étudiera la faisabilité d'élaborer des lignes directrices sur la planification de l'aménagement des terres, tout en retenant la perspective de déterminer l'applicabilité au contexte nordique.*

Gestion des ressources hydrauliques

Contexte

19.46 Selon une étude effectuée par le gouvernement fédéral, à peu près 30 p. 100 de l'eau douce du Canada se trouve dans le Nord.

Les réseaux hydrauliques des fleuves Mackenzie et Yukon comptent parmi les plus vastes du monde, qui englobent certaines parties de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Yukon et les T.N.-O. L'on trouve également, dans la partie est des T.N.-O., des milliers de lacs et de rivières. L'eau sert à bien des fonctions dans le Nord, y compris l'alimentation en eau potable, le soutien de la faune, les activités récréatives, le transport, l'exploitation minière et les projets hydro-électriques.

19.47 Le MAINC est responsable de la gestion des eaux au Yukon et dans les T.N.-O. Son mandat provient principalement de la Loi sur le MAINC, laquelle définit les fonctions générales du ministère dans la gestion des ressources du Nord canadien et, enfin, de la *Loi sur les eaux intérieures du Nord* (LEIN), laquelle confère au ministre des pouvoirs particuliers qui ont trait aux eaux intérieures.

19.48 Au chapitre de la gestion des eaux, le MAINC partage certaines responsabilités avec d'autres ministères, notamment le ministère des Pêches et des Océans (MPO), en ce qui concerne les normes applicables à l'habitat du poisson et le ministère de l'Environnement (MDE) relativement à sa participation aux relevés hydrographiques. En outre, les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest assument d'importantes responsabilités dans le domaine de l'utilisation des eaux.

19.49 Comme certains réseaux hydrauliques du Canada prennent naissance dans les provinces situées au sud des territoires et se déversent dans le Nord, le débit d'eau ou les dérivations d'un cours d'eau et les déversements de polluants qui proviennent de l'extérieur de la compétence législative du MAINC peuvent avoir un effet préjudiciable sur les eaux qui relèvent de sa responsabilité. À cet égard, la mise au point et l'application d'ententes appropriées concernant les eaux transfrontalières, et des ententes internationales concernant le transport à grande distance de polluants atmosphériques, jouent un rôle important dans la gestion des eaux.

19.50 Étant donné les multiples fonctions qu'exerce l'eau dans le Nord sur le plan économique, environnemental, social et culturel, et compte tenu de sa vulnérabilité par rapport aux exigences concurrentielles, la saine gestion des ressources hydrauliques constitue un enjeu formidable, en particulier pour le MAINC à qui incombe la principale responsabilité, en vertu de la législation actuelle.

Étendue de la vérification

19.51 Notre examen visait à évaluer la validité des méthodes, des procédés et des mécanismes de contrôle qu'utilise le MAINC pour assurer la gestion des ressources en eau intérieure, y compris la collecte, la tenue et l'utilisation des données sur les eaux ainsi que la délivrance des permis d'utilisation des eaux et la surveillance de leur mise en application.

Observations et recommandations

Les objectifs de gestion des ressources hydrauliques n'ont pas été consignés

19.52 Des méthodes efficaces de gestion des eaux devraient comprendre des objectifs approuvés qui tiennent compte de l'utilisation totale ou partielle d'importants réseaux hydrographiques, à la lumière des priorités, en matière de conservation et de mise en valeur des ressources. De plus, il devrait y avoir une directive officielle consignée qui exposerait les objectifs précis au chapitre de la gestion des eaux, ainsi que les responsabilités et les comptes à rendre. Cette directive devrait définir en quoi consiste, dans un grand secteur, une utilisation acceptable des eaux dans un contexte de subsistance, de développement économique et de protection de l'environnement. Enfin, elle devrait faire état des exigences minimales de surveillance et des stratégies correspondantes aux fins de la mise en oeuvre du programme.

19.53 Nous avons constaté que le ministère, en matière de gestion des eaux, n'avait pas

d'objectifs et de politique consignés pour l'établissement d'un ordre de priorités en ce qui concerne la conservation et la mise en valeur.

19.54 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait énoncer avec clarté ses objectifs en matière de gestion des eaux intérieures. Il devrait préciser en quoi consistent ses responsabilités et la façon dont il entend s'en acquitter. Il devrait aussi fixer les critères destinés à déterminer l'utilisation acceptable des eaux et les exigences en matière de surveillance.

***Commentaire du ministère** : Le ministère est d'accord avec la recommandation. Des objectifs de la gestion des eaux seront énoncés dans les modifications proposées à la Loi sur les eaux intérieures du Nord.*

Le MAINC a besoin de plus de données pour gérer les ressources hydrauliques

19.55 Il est essentiel que le ministère dispose de données sur la quantité, la qualité et d'autres caractéristiques des eaux du Nord pour en assurer une saine gestion. Le MAINC continue de participer à la prise de relevés hydrographiques et à d'autres projets de collecte de données afin d'élargir ses connaissances sur les eaux intérieures. Il recueille aussi des données en surveillant les activités autorisées, en vertu des permis d'utilisation des eaux, et en réalisant des études particulières.

Il est essentiel que l'on dispose de connaissances sur la qualité des eaux et sur la pollution atmosphérique pour gérer les ressources hydrauliques.

19.56 En avril 1988, le MAINC nous a informé que le Yukon comptait 74 stations hydrométriques en service et les T.N.-O., environ 140. Ces stations servaient activement à recueillir des données sur la qualité de l'eau. Au cours des ans, le MDE et le MAINC ont mené nombre d'études pour préciser les besoins de leurs stations. Toutefois, les deux ministères se sont dits préoccupés que ces 214 stations ne leur permettaient pas de recueillir les données essentielles pour assurer la gestion des eaux.

19.57 Pour assurer une gestion efficace des ressources hydrauliques, le MAINC doit aussi recueillir, tenir et utiliser un ensemble de connaissances de la qualité des importantes ressources hydrauliques qui relèvent de sa compétence. Dans un rapport conjoint du MAINC et du MDE, on qualifie d'insatisfaisantes les méthodes officieuses dont se servent actuellement les ministères pour vérifier la qualité des eaux.

19.58 À une assemblée d'évaluation scientifique sur les contaminants dans l'Arctique, tenue au début de 1989, on a déclaré avoir décelé un large éventail de contaminants dans la neige, la glace, l'air et l'eau. Certains échantillons prélevés renfermaient des composés de BPC et de DDT ainsi que du cadmium, du mercure et du plomb. Au moment de notre vérification, les résultats et les constatations présentés lors de cette réunion constituaient les plus récentes données sur la contamination dans le Nord. On nous a informé que dans un quartier domiciliaire des T.N.-O., le taux de BPC présents dans le poisson que consomment les autochtones avait dépassé le niveau tolérable. Pour surveiller ce genre de contamination et réagir en conséquence, un moyen efficace consiste à recueillir et évaluer des données sur la qualité des eaux et à l'utiliser aux fins de la gestion des eaux.

19.59 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait créer une base de données valables sur la quantité et la qualité des eaux du Nord et il devrait appliquer ces connaissances à la gestion des ressources hydrauliques du Nord.

***Commentaire du ministère** : Le ministère est d'accord avec la recommandation.*

Les connaissances concernant la pollution atmosphérique sont insuffisantes

19.60 Vu que les polluants atmosphériques altèrent la qualité de l'eau, nous avons examiné les efforts que déployait le MAINC pour se tenir au courant des phénomènes d'altération des écosystèmes aquatiques du Nord qui sont causés par le transport local, régional et à grande distance des contaminants. Le MAINC nous a indiqués que ce qui l'inquiétait était que les eaux canadiennes du Nord étaient probablement en train de se faire contaminer par les polluants atmosphériques.

19.61 Il s'agit d'un problème fort complexe. En effet, les polluants atmosphériques qui menacent le Nord canadien ne proviennent pas nécessairement du Canada, ni même de l'Amérique du Nord. Certains polluants comme le mercure et les hydrocarbures proviennent de sources naturelles alors que certains pourraient être attribuables à une activité industrielle. De plus, le MAINC n'est pas le seul ministère fédéral à avoir compétence dans le Nord. Le Service de l'environnement atmosphérique du MDE, par exemple, s'adonne entre autres à l'étude des changements atmosphériques dont la pollution peut en partie être la cause. Toutefois, le rôle officiel de coordonnateur des activités du gouvernement dans le Nord incombe au MAINC. Sous cet aspect, il coordonne les activités d'un comité interministériel sur les polluants dans les écosystèmes du Nord.

19.62 Au moment de notre vérification, le MAINC avait commencé à traiter certains des problèmes que posent les polluants atmosphériques pour les eaux. Entre autres, il prévoit participer à la rédaction d'une ébauche d'accord concernant la coopération scientifique dans l'Arctique. Les propositions à cet accord portent sur de nombreuses menaces pour l'environnement. Elles comprennent la surveillance des émissions et des effets biologiques de la pollution causée par les activités pétrolières et gazières dans le Nord, la réalisation de recherches et l'établissement de mécanismes visant la conservation et la protection des eaux intérieures du Nord, la réalisation d'études sur les voies d'introduction des contaminants dans l'environnement, l'établissement de méthodes de contrôle et de réglementation de la qualité de l'eau ainsi que la réalisation d'études sur le transport à grande distance des polluants par l'air et par l'eau.

19.63 Le MAINC a également rédigé un document de travail sur une stratégie environnementale pour l'Arctique. Toutefois, au moment de notre vérification, le ministère ne disposait d'aucun plan détaillé pour traiter les cas connus ou présumés d'eaux contaminées par les polluants atmosphériques.

19.64 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait élaborer et coordonner la mise en oeuvre d'un plan approprié visant à déceler les polluants atmosphériques et leurs répercussions sur les eaux et leurs consommateurs. Il devrait en plus, à l'appui de ce plan, consigner ses résultats dans une base suffisante de données et en assurer la tenue.

Commentaire du ministère *: Les polluants atmosphériques seront inclus dans la stratégie de recherche quinquennale du ministère sur l'examen des polluants de l'écosystème arctique.*

Le MAINC a besoin de savoir si les offices des eaux atteignent leurs objectifs en matière de réglementation

19.65 Les permis d'utilisation des eaux constituent un des mécanismes clés dont on dispose pour prévenir les catastrophes écologiques et éviter de causer des dégâts écologiques onéreux qui risquent d'être irréparables.

19.66 En vertu de la *Loi sur les eaux internes du Nord* (LEIN), il faut généralement obtenir un permis d'utilisation des eaux si l'on prévoit consommer plus de 50 000 gallons d'eau par jour ou déverser des résidus dans les eaux. Nommés par le ministre du MAINC, les membres des offices des eaux évaluent les demandes de permis et en recommandent ou non la délivrance au ministre. Ces personnes ne sont pas nécessairement à l'emploi du gouvernement fédéral. Dans le cas de

demandes particulières, les responsables du MAINC peuvent donner des conseils techniques et offrir leur avis aux membres des offices. Les offices ont pour objectif de veiller à la conservation, à la mise en valeur et à l'utilisation rationnelle des ressources en eau du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest d'une façon qui permette aux Canadiens en général et aux habitants du Nord en particulier d'en retirer le maximum de profits. De plus, la LEIN confère au MAINC le droit de faire l'inspection de n'importe quelle zone, de n'importe quel endroit et de n'importe quelle installation (sauf les logements privés) pour appliquer la loi.

19.67 Vu que la mission des offices porte sur des éléments de nature conflictuelle, nous nous attendions qu'ils disposent de lignes directrices sur la façon de bien peser des éléments tels que la conservation et la mise en valeur avant de délivrer un permis. De telles lignes directrices pourraient tenir compte de différents facteurs tels que la densité démographique, la proximité de la faune, l'utilisation antérieure et actuelle de la zone visée, les risques de dommages et la reconstitution, les retombées économiques et la compatibilité de l'utilisation suggérée des ressources hydrauliques avec les critères établis. Le MAINC et les offices des eaux ne possèdent pas de telles lignes directrices. Le ministère est donc difficilement en mesure de juger si les recommandations des offices sont raisonnables.

19.68 Les offices des eaux et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devraient rédiger des lignes directrices afin que les parties intéressées puissent établir le meilleur équilibre possible entre les points qui opposent la conservation à la mise en valeur et l'utilisation des ressources hydrauliques avant de recommander la délivrance d'un permis.

***Commentaire du ministère** : Le ministère est d'accord avec la recommandation.*

On ne s'acquitte pas de façon satisfaisante des responsabilités en ce qui concerne la mise en application

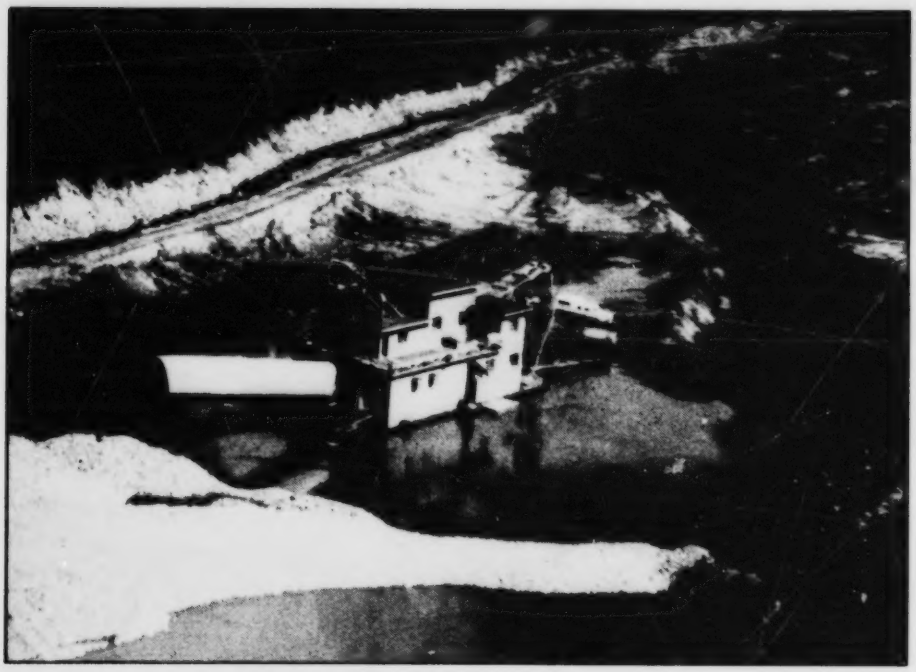
19.69 Ce sont les inspecteurs du MAINC, et non les offices, qui veillent à la mise en application, en ce qui a trait aux permis d'utilisation des eaux. Ils déterminent dans quelle mesure le titulaire d'un permis respecte les conditions de ce dernier. Chaque permis établit les niveaux de déversement autorisés et un calendrier de surveillance de la qualité de l'eau pour lequel le titulaire doit prélever des échantillons. Le MAINC effectue l'examen de conformité en passant en revue les rapports de surveillance des titulaires de permis, en vérifiant les échantillons d'eau de ces derniers et en prélevant des échantillons dont il fait l'analyse.

Le respect des obligations liées aux permis d'utilisation des eaux est essentiel.

19.70 Nous avons effectué un examen général des procédés d'inspection et de mise en application des permis, au Yukon et dans les T.N.-O. pour nous assurer que le MAINC disposait réellement d'un mécanisme de surveillance. L'examen a porté sur 36 permis choisis de façon aléatoire. Toutefois, nous n'avons pas fait une vérification détaillée de tous les éléments.

19.71 Vu les répercussions profondes qu'entraîne la contamination des eaux, un seul déversement de matières toxiques risque d'avoir des conséquences désastreuses si les contaminants atteignent d'autres zones. Ainsi, nous nous attendions que le MAINC applique vigoureusement des méthodes d'inspection et qu'il prenne des mesures légales lorsqu'un titulaire de permis contrevenait aux conditions de ce dernier.

19.72 Conformément au guide des inspections du MAINC en vigueur dans les T.N.-O., le ministère est censé effectuer quatre



Les placers sont parmi les plus gros utilisateurs d'eau au Yukon (voir le paragraphe 19.73).

ou cinq inspections par année, selon les circonstances saisonnières et opérationnelles sur le lieu des activités. Notre examen de 10 des 28 permis industriels choisis au hasard dans le répertoire des T.N.-O., nous a fait constater que le nombre d'inspections réalisées représentait environ 25 p. 100 du nombre recommandé. Le MAINC attribuait cette situation au fait qu'il ne disposait pas d'un nombre suffisant de ressources compétentes.

19.73 Au Yukon, où les permis sont surtout délivrés pour l'exploitation de placers, le ministère doit, conformément au Yukon Fisheries Protection Authorization, faire l'inspection des activités de chaque titulaire de permis au moins une fois par saison d'exploitation, et plus souvent s'il relève des problèmes de conformité. Nous avons examiné cinq p. 100 des cas choisis au hasard et nous avons constaté que dans l'ensemble, la fréquence des inspections respectait les exigences.

19.74 Notre examen, dans le Yukon et dans les T.N.-O, a également révélé que lorsqu'il n'y a pas conformité aux permis d'utilisation des eaux ou à la LEIN, il est difficile pour le MAINC de faire respecter les modalités qui s'appliquent. Les cas que nous décrivons servent à illustrer la nature du problème.

1er cas

19.75 Au Yukon, il y a eu, entre autres, le cas d'une compagnie minière qui a abandonné l'exploitation du gisement en 1978. Selon le MAINC, cette compagnie n'a pas procédé à la remise en état du terrain, comme l'exigeait son permis d'utilisation des eaux. Elle n'a jamais produit de plan de remise en état et de stabilisation du terrain exploité qui soit acceptable pour le MAINC, plan qui devait être produit au plus tard en 1981.

19.76 Le MAINC procède régulièrement à une surveillance du site minier afin d'en évaluer l'état général. Les rapports de 1986, 1987 et 1988 d'inspection du terrain susmentionné font état d'érosion du sol, de dépôts de résidus et d'autres points préoccupants. Une inspection effectuée en 1989 par le MAINC a révélé que plusieurs dangers existaient toujours : puits à ciel ouvert, fosses ouvertes de traitement des eaux d'égout, bâtiments abandonnés. En outre, il s'y trouve des ouvrages de drainage

partiellement bloqués, ce qui influe sur le niveau d'eau d'un lac.

19.77 Le MAINC, en juin 1990, a confirmé l'absence de mesures destinées à stabiliser les amoncellements de déblais et de résidus miniers qui s'avancent dans les ruisseaux et empêchent l'écoulement de leurs eaux. De plus, il continue d'y avoir des déversements naturels et d'autres déversements dont la teneur en fibres d'amiante est élevée. Les débris divers et les fosses constituent d'autres éléments de danger.

19.78 En rapport avec l'abandon de la mine, et à la demande du MAINC, le détenteur du permis a affiché cinq panneaux d'avertissement sur lesquels on peut lire : «... Toute personne entrant dans cette zone le fait à ses propres risques et devrait être extrêmement prudente» (traduction).

19.79 Nous avons également remarqué que le détenteur de permis avait enregistré, en 1977, un cautionnement de 400 000 $ à verser si jamais il manquait aux engagements liés à l'utilisation du permis. Le MAINC a demandé le versement du cautionnement en 1986 pour manquement aux obligations liées au permis d'utilisation des eaux. La société de cautionnement a refusé de payer l'indemnité prétextant que le MAINC ne l'avait pas informée dans les délais prescrits et n'avait pas décrit correctement les manquements allégués. En juin 1990, le MAINC a estimé à 20 millions de dollars le coût de l'enlèvement des résidus et de la stabilisation des déblais et a indiqué qu'il serait impossible de procéder à la remise en état du terrain.

19.80 À la fin de nos travaux de vérification, le MAINC nous a confirmé que ce cas n'était pas encore réglé. L'entreprise nous a fait savoir qu'elle n'était pas entièrement d'accord avec la position du ministère.

2e cas

19.81 Les faiblesses dans le contrôle de la mise en application de la loi ne se limitent pas aux permis d'utilisation industrielle de l'eau. Les dossiers du MAINC indiquaient qu'une grande municipalité du Yukon ne respectait pas les conditions de son permis d'utilisation des eaux. Cette municipalité a été responsable, à sept reprises au cours de l'exercice clos le 31 mars 1990, de la toxicité élevée de certaines lagunes qui se déversent dans le fleuve Yukon. De plus, elle n'avait pas produit les rapports obligatoires de contrôle de la qualité des eaux. Le MAINC nous a indiqué, au mois de juin 1990, qu'il songeait à porter l'affaire devant les tribunaux. Nous avons en outre relevé le fait qu'avant avril 1986, date d'entrée en vigueur du permis, il n'existait aucun contrôle de l'utilisation de l'eau faite par la municipalité.

Le détenteur de permis d'utilisation des eaux, à la demande du MAINC, a affiché cinq de ces panneaux d'avertissement, en rapport avec l'abandon de la mine (voir le paragraphe 19.78).

3e cas

19.82 Le MAINC est au courant qu'un détenteur de permis des T.N.-O. ne se conformait pas aux obligations liées à son permis. Il a déversé dans un cours d'eau, pendant une centaine de jours, des volumes de déchets qui dépassaient les concentrations permises dans les eaux de rejet (y compris un déversement d'arsenic pendant une cinquantaine de jours) au cours de la période allant de mai à août 1989.

19.83 Selon le MAINC, l'entreprise en cause attribuerait les infractions aux difficultés de fonctionnement de ses installations. Le ministère a noté, en outre, qu'il est encore trop tôt pour évaluer les efforts que l'entreprise prétend avoir faits pour corriger le problème.

19.84 En septembre 1989, l'Office des eaux des T.N.-O a adopté une résolution demandant un contrôle uniforme et efficace du respect des conditions liées aux permis et a nommément désigné cette entreprise, parmi d'autres, comme étant l'une que le MAINC devrait surveiller de près et contre qui le ministère devrait songer à intenter des poursuites.

19.85 Dans une lettre qu'il a adressée à cette entreprise en octobre 1989, le MAINC indiquait que la dérogation aux règles qui avait été observée constituait, à son avis, une infraction d'importance. Au mois de février 1990, le Comité d'enquête sur l'application de la loi a étudié cette question et a ensuite soumis le cas au ministère de la Justice pour obtenir conseils. Le MAINC nous a fait savoir, en juin 1990, que le ministère de la Justice lui recommandait de porter deux accusations et que cette question était de nouveau confiée au Comité d'enquête sur l'application de la loi.

19.86 Malgré la gravité des infractions relevées, malgré la résolution adoptée par l'Office des eaux et malgré les problèmes de fonctionnement de l'entreprise du détenteur du permis, il y a eu renouvellement de ce permis d'utilisation des eaux en mai 1990. L'entreprise nous a fait savoir qu'elle n'était pas d'accord avec le MAINC en ce qui a trait à l'interprétation, à la gravité et à la fréquence des infractions.

19.87 Il ne faut pas croire, par les observations qui précèdent, que tous les titulaires de permis ne respectent pas les modalités, ni que leurs activités présentent des risques. Toutefois, si le ministère n'est pas intervenu lorsqu'un titulaire a dérogé à son permis, nous craignons que sa crédibilité et l'efficacité des modalités de délivrance de permis puissent avoir été remises en question.

19.88 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait examiner la qualité de son processus d'inspection lié à l'application des permis d'utilisation des eaux et s'assurer par le fait même du respect des lignes directrices actuelles ou apporter les modifications appropriées à son manuel d'inspection. Le ministère devrait voir également à ce que les modalités de délivrance des permis soient mises en application.

Commentaire du ministère *: Le ministère est d'accord avec la recommandation.*

Il faut que le MAINC examine avec plus de soin les projets en fonction des dommages qu'ils sont susceptibles de causer à l'environnement

19.89 Le MAINC est assujetti au processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE). Par conséquent, il a formé un Comité régional d'examen environnemental (CREE) dans le Nord afin de déterminer si les projets (y compris ceux qui touchent les eaux) doivent être mis en application ou renvoyés, en vertu du PÉEE, à une commission d'examen des évaluations environnementales, aux fins d'un examen plus approfondi.

19.90 Les responsables du MAINC et des offices des eaux examinent les incidences environnementales des projets sur les eaux lorsqu'ils traitent les demandes de permis d'utilisation des eaux. Il incombe alors aux responsables du MAINC de faire parvenir au CREE toutes les demandes de permis qui nécessitent une évaluation environnementale plus approfondie quant à leurs effets possibles sur l'environnement. Il incombe au comité de recommander dans quelles circonstances entamer tout le processus, y compris les audiences publiques.

19.91 Notre vérification des procédés d'examen a révélé :

a) que les agents des ressources hydrauliques ne fondent pas leurs décisions sur des critères consignés et qu'ils ne justifient pas

leurs décisions lorsqu'ils ne renvoient pas les demandes de permis au CREE;

b) que le MAINC ne dispose d'aucun critère consigné pour déterminer quels projets renvoyer à une commission d'examen des évaluations environnementales et que le CREE n'a pas de mandat, de procédés et d'objectifs consignés, dans le cas du Yukon;

c) que dans l'ensemble, moins de cinq p. 100 des demandes de permis étaient acheminées au CREE;

d) que dans les dix dernières années, il n'y a pas eu de commissions d'examen des évaluations environnementales, pour ce qui est des projets du Yukon qui ont d'importantes répercussions sur les eaux.

19.92 Lorsqu'il n'existe pas de critères consignés, il devient de moins en moins probable que les responsables interprètent et appliquent les dispositions de la LEIN concernant la conservation et la mise en valeur des eaux de façon correcte et uniforme pour chaque demande de permis. En conséquence, le MAINC, ne peut savoir s'il achemine toutes les demandes «à risques» qui exigent un examen plus poussé.

19.93 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en collaboration avec le ministère de l'Environnement, devrait établir des critères consignés auxquels devraient se conformer le CREE et les responsables de l'examen des demandes de permis d'utilisation des eaux. Afin que les responsables puissent prendre des décisions éclairées sur les incidences environnementales des projets qui relèvent du mandat du ministère, les critères devraient respecter la LEIN et être partie intégrante des exigences du PÉEE.

***Commentaire du ministère** : Le ministère est d'accord avec la recommandation.*

Le MAINC n'a pas donné suite de façon satisfaisante aux recommandations formulées à la suite de l'Étude du bassin hydrographique du Mackenzie réalisée en 1981

19.94 Parmi les neuf recommandations présentées en 1981, quatre auraient été mises en oeuvre. Nous avons examiné la situation des cinq autres : une n'était jugée applicable qu'en partie, une autre était en voie de mise en oeuvre, deux étaient mises de côté à cause d'un manque présumé de fonds, et l'autre était mise en oeuvre à une faible échelle.

19.95 Les vérificateurs se préoccupent surtout du fait que la première recommandation n'a pas été mise en oeuvre, laquelle porte sur la qualité et le débit de l'eau, deux facteurs essentiels à la protection des T.N.-O. qui sont situés en aval. Cette recommandation se rapporte à la nécessité d'ententes sur les eaux transfrontalières qui mettent en cause sept juridictions. Le comité chargé de la mise en oeuvre des recommandations de l'Étude admet que les progrès ont été lents. Le comité n'indique aucune opposition importante aux recommandations dans son rapport annuel de 1988-1989. Toutefois, nous croyons que le MAINC, de concert avec les autres participants, devrait dépêcher ces ententes cruciales, plus particulièrement en raison de l'importante utilisation industrielle des grands réseaux hydrographiques qui prennent leur source au sud du 60e parallèle et qui coulent vers le Nord.

19.96 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en collaboration avec le ministère de l'Environnement, devrait prendre les mesures nécessaires pour accélérer la mise en oeuvre de toutes les recommandations applicables formulées dans l'Étude de 1981 du bassin hydrographique du Mackenzie.

***Commentaire du ministère** : Le ministère a amorcé un travail en collaboration avec le ministère de l'Environnement et les gouvernements respectifs de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest pour mettre en application les recommandations*

formulées dans l'étude, et il poursuivra ce travail.

Gestion des ressources minérales

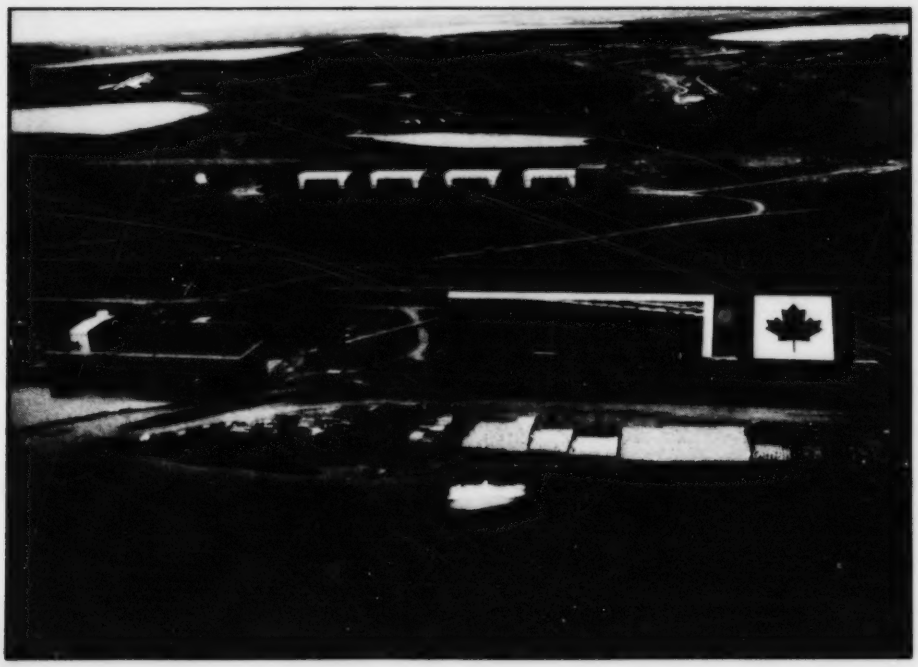
Contexte

19.97 Étant la principale industrie pour le Nord, le secteur minier a constitué un élément essentiel du développement économique de cette région. Il a contribué pour plus de 30 p. 100 en moyenne au produit intérieur brut des territoires, au cours des dernières années. En 1988, le secteur a produit environ 1,3 milliard de dollars de minéraux et a embauché environ huit p. 100 de la main-d'oeuvre du Nord. Huit mines en roche dure sont en exploitation à l'année longue et deux autres en exploitation sur une base saisonnière. Au Yukon, on compte environ 200 placers en exploitation sur une base saisonnière (voir la pièce 19.3).

19.98 Au chapitre de la mise en valeur des minéraux, le MAINC remplit deux rôles : un à titre de gouvernement fédéral et un à titre de gouvernement quasi provincial. Il lui incombe d'élaborer les lois et les politiques applicables, de réglementer l'industrie minière, de percevoir les redevances et d'accorder les concessions et les permis.

19.99 L'industrie minière est très sensible aux marchés mondiaux et aux mesures du gouvernement. Tout comme pour l'industrie du pétrole et du gaz, les risques sont grands. Les travaux de prospection dans le Nord coûtent une fortune et ils se poursuivent sans qu'aucune découverte de gisements importants ne soit garantie. Les coûts d'infrastructure sont élevés également. Il n'est pas rare que des problèmes d'ordre opérationnel surgissent et qu'ils se traduisent par des coûts élevés. Les coûts d'immobilisations sont élevés eux aussi. La fluctuation du prix des marchandises peut rendre l'ouverture ou l'exploitation d'une mine moins intéressante pour les investisseurs. Malheureusement, les gouvernements et les sociétés peuvent très peu pour modifier ces facteurs.

19.100 Par contre, il y a des facteurs plus directement liés aux mesures du gouvernement

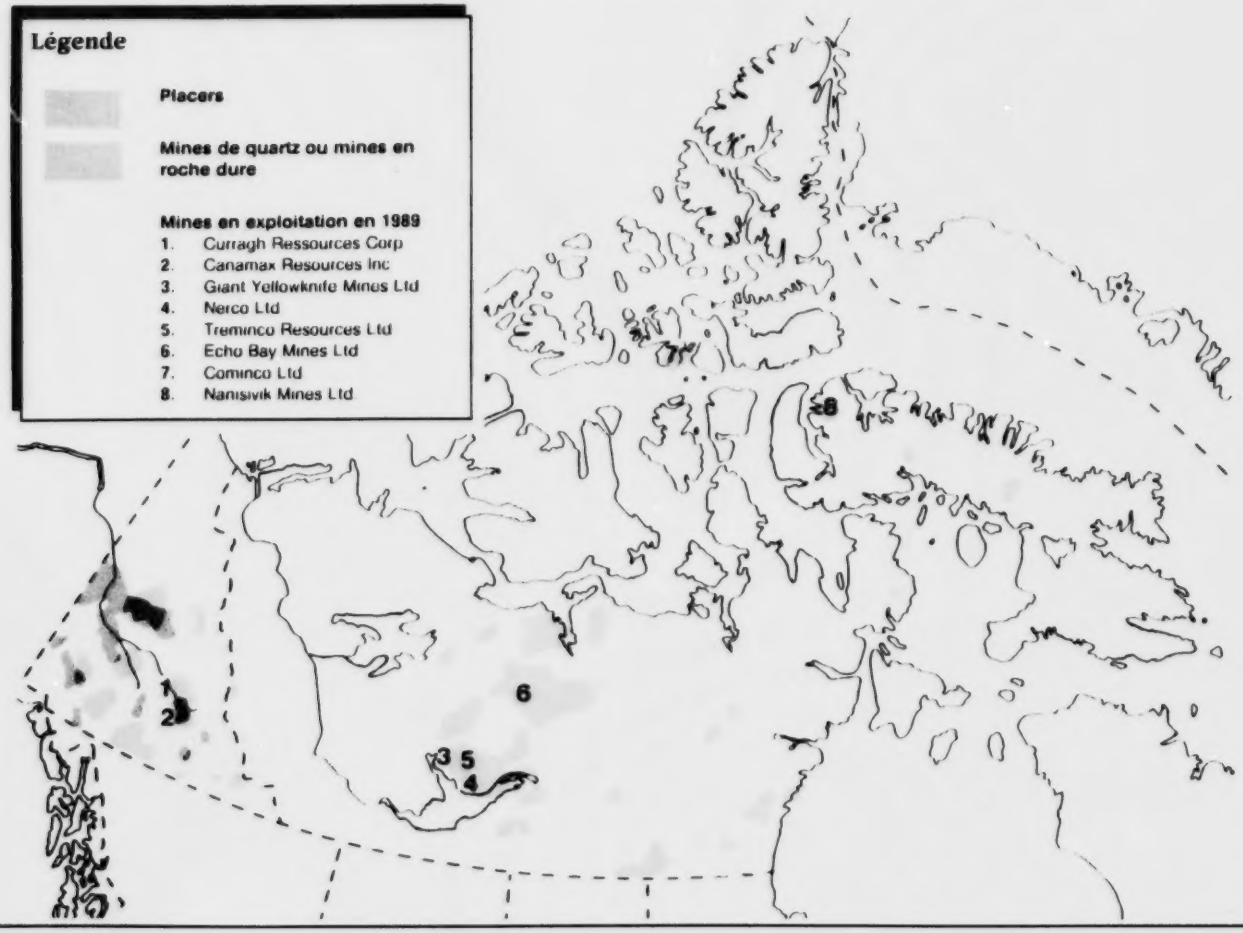


La mine Polaris de Cominco Ltd., située sur l'île Little Cornwallis, dans les Territoires du Nord-Ouest -- il s'agit de la mine en roche dure située la plus au Nord du Canada (voir la pièce 19.3).

Pièce 19.3

PROSPECTION ET EXPLOITATION MINIÈRES DANS LE NORD - 1989

Emplacement des mines



qui touchent les activités opérationnelles de l'industrie et qui sont importants si on veut maintenir le rythme des activités de prospection et de mise en valeur des ressources minérales dans le Nord. En 1986, le gouvernement fédéral a lancé une politique minière pour le Nord afin de créer un meilleur climat de confiance à l'égard de l'exploitation minière dans cette région, de stimuler la concurrence de l'industrie et de favoriser une étroite collaboration entre l'industrie, le gouvernement et le public.

19.101 Dans le Nord, assurer la stabilité d'une entreprise constitue un défi de taille, surtout dans le secteur minier. Malheureusement, les processus d'approbation et de réglementation sont lents, souvent ambigus et parfois imprévisible, car il faut faire appel à de nombreux organismes du gouvernement et consulter de nombreuses lois qui sont administrées par les deux territoires et Ottawa. À long terme, des questions telles que les négociations qui touchent les revendications territoriales, la mise en oeuvre des règlements qui en découlent et les initiatives en matière d'environnement finissent par influer sur les activités de prospection et de mise en valeur des ressources minérales. Combinées à des tendances des marchés mondiaux, ces incertitudes face au Nord freinent les investissements dans le secteur minier. Au cours des dernières années, l'industrie n'a pas connu de croissance marquée (voir la pièce 19.4).

Étendue de la vérification

19.102 Notre examen était axé sur la façon dont le MAINC rassemblait et diffusait l'information géoscientifique de façon à promouvoir les ressources minérales dans le Nord. Nous avons aussi examiné les systèmes et méthodes que le MAINC utilise pour percevoir les droits, les concessions et les redevances liés aux activités minérales.

Observations et recommandations

Il est nécessaire que le MAINC évalue ses services d'information géoscientifique

19.103 Le MAINC admet qu'il peut promouvoir l'exploration minière dans le Nord par le biais de cartes géologiques, de rapports sur l'exploration minière et de données géologiques sur des ressources connues. Pour que le ministère estime la qualité de ces services, il lui faut avoir en mains l'information et mener des analyses sur la nature et la portee de l'information géoscientifique dont on a besoin, sur la fréquence requise des révisions, des méthodes de rechange pour recueillir les données et sur l'éventualité de prendre des dispositions avec les utilisateurs pour le partage des coûts. Nous avons relevé le fait que le MAINC n'a pas mené d'analyses pour étayer le bien-fondé de la portée et du caractère approprié des efforts entrepris dans le domaine de la géophysique. Nous avons de plus remarqué que le MAINC n'a pas effectué d'évaluations de programme en rapport avec la gestion des ressources minières dans le Nord.

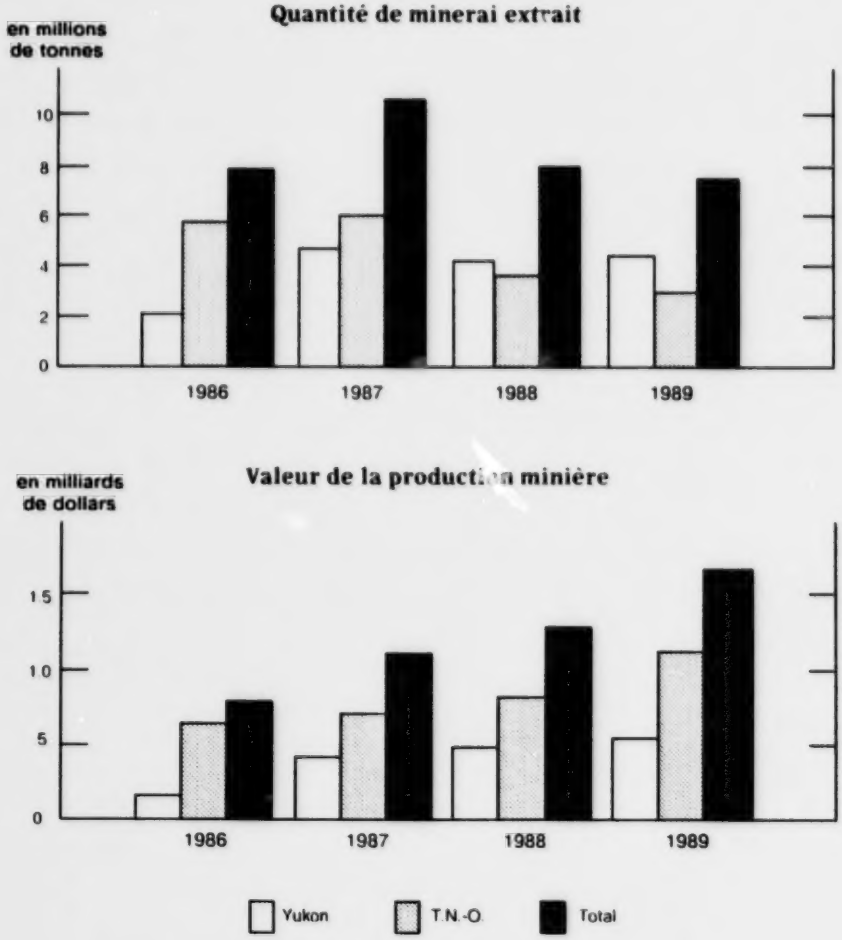
19.104 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait faire une analyse de la qualité de la dissémination appropriée de son information géoscientifique et effectuer des évaluations de programme périodiques de sa gestion des ressources minières.

Commentaire du ministère *: Le ministère est d'accord avec la recommandation.*

Mise à jour nécessaire du barème des droits, des concessions et des redevances liés aux activités minières

19.105 Dans le cadre de son mandat quasi provincial, dans le Nord, le MAINC tire trois types de recettes directes provenant des activités minières : les droits, les concessions

PRODUCTION DES PRINCIPAUX MÉTAUX DANS LE NORD **Pièce 19.4**



Source : Registres du ministère

et les redevances. Les sociétés minières paient les droits et les concessions pour couvrir les coûts d'enregistrement et de conservation des claims et des concessions, ainsi que les coûts des permis d'exploitation délivrés par le ministère. En 1988-1989, les sommes ainsi versées se chiffraient à 1,6 million de dollars. Conformément au Guide d'administration financière du Conseil du Trésor, lorsque les demandes ou les activités d'un particulier ou d'un groupe de particuliers nécessitent que des services publics leur soient offerts pour leur intérêt personnel, les droits exigés devraient être fonction du coût des services fournis. Au Yukon, les taux des droits, des concessions et des redevances n'ont pas changé depuis plus de soixante ans, mais les coûts des services afférents, eux, ont grimpé.

Comparaison des droits relatifs à une concession (montant exprimé en dollars, par hectare, par année)

Stade	Yukon	T.N.-O.	Moyenne provinciale
Pré-production	0,28	2,47	3,07 (*)
Production	0,46	2,47	8,32 (**)

(*) Ne Comprend pas le Québec, car les données de cette province ne se prêtaient pas à l'établissement de moyennes.

(**) Ne comprend pas l'Ontario, car les données de cette province ne se prêtaient pas à l'établissement de moyennes.

Source : Provincial Geologists Journal, 1988.

19.106 Une redevance minière fournit un revenu à la Couronne en échange du prélèvement, dans le sol, de biens qui lui appartiennent. Dans les territoires, la redevance pour l'exploitation des placers est calculée sous forme de frais fixes, par unité de production; pour l'exploitation des mines en roche dure, sous forme de taxe sur la valeur des ventes nettes. En 1988-1989, le gouvernement fédéral a perçu 13,7 millions de dollars en redevances minières.

Les recettes tirées des activités minières sont loin d'être ce qu'elles pourraient être.

19.107 À l'origine, les redevances applicables à l'exploitation des placers étaient calculées à raison de 2,5 p. 100 de la valeur de l'or brut qui se chiffrait à 15 dollars l'once. Ce montant est évidemment beaucoup plus bas que le prix actuel de l'or. Les redevances ne sont payables que si les minéraux sont exportés du Yukon et leur perception s'effectue selon le régime de l'autosurveillance. La quantité d'or exporté est soit pesée au bureau du Conservateur des registres miniers, soit déclarée. Toutefois, il n'y a aucun mécanisme de contrôle pour vérifier si tout l'or exporté du Yukon est déclaré ni, par conséquent, si toutes les redevances sont perçues.

19.108 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait examiner et revoir les taux applicables aux droits et aux concessions relatifs aux ressources minières. Il devrait également examiner d'autres méthodes pour calculer et percevoir les redevances qui touchent l'exploitation des placers.

Commentaire du ministère *: Le ministère étudiera les droits miniers, les revenus de location (concessions) et les redevances dans le but de moderniser les lois et règlements sur l'exploitation minière dans le Nord.*

20

Le ministère de la Défense nationale

Gestion des ressources humaines
Planification et gestion du personnel

Le ministère de la Défense nationale

Gestion des ressources humaines
Planification et gestion du personnel

Points saillants

20.1 Les institutions militaires sont différentes des organismes du secteur public ou privé; il leur faut donc des stratégies de gestion des ressources humaines (GRH) uniques, qui soient adaptées à leurs besoins (paragraphes 20.8 à 20.18).

20.2 Dans chacun des secteurs que nous avons examinés dans le cadre de notre vérification de la GRH au ministère de la Défense nationale (MDN), soit la planification et la gestion du personnel, les conditions de service, l'instruction et le soutien médical, nous avons décelé les lacunes suivantes :

- Le système de GRH n'est pas conçu pour les situations de combat ou de guerre et s'est révélé très insuffisant durant des exercices simulant des conditions de temps de guerre (20.35 à 20.45);
- La gestion au jour le jour des ressources humaines du MDN pourrait être grandement améliorée, et des économies considérables pourraient être réalisées (20.41 à 20.44 et chapitres 21, 22 et 23);
- Comme nous l'avons signalé dans nos rapports de 1984 et de 1987, le ministère doit adopter une optique à plus long terme pour le guider dans la GRH et les autres activités ministérielles (20.32 à 20.34).

20.3 En ce qui concerne la gestion du personnel militaire, un élément important et crucial du système de GRH, nous avons constaté ce qui suit :

- Elle n'est ni conçue, ni utilisée comme un système intégré (20.46 à 20.55);
- Il faudrait des outils et des procédés de gestion efficaces pour comprendre et gérer la dynamique du système de gestion du personnel (20.48 à 20.51);
- Il serait possible d'accroître l'efficience et la rentabilité du processus d'évaluation du mérite (20.56 à 20.59).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction Les organisations militaires sont uniques et complexes (20.9) L'art du commandement, la discipline, le moral et l'engagement sont des facteurs cruciaux (20.13) La gestion des ressources humaines doit tenir compte de ces facteurs (20.16) L'unification et l'intégration ont eu de graves répercussions sur la GRH (20.19)	20.4
Vérifications antérieures	20.23
Étendue de la vérification	20.25
Évaluation générale	20.28
Observations et recommandations	20.31
Planification de la structure des forces Le système de GRH peut-il être utilisé aux fins prévues? (20.35)	20.32
Le système de gestion du personnel militaire	20.46
Le processus d'évaluation du mérite est trop complexe	20.56
Les conditions de service ne sont pas conçues en fonction des objectifs stratégiques	20.60
L'instruction jouera un rôle important lorsqu'il s'agira de répondre aux besoins découlant de la mobilisation	20.71
L'obligation de rendre compte au Parlement devrait être renforcée	20.77

Le ministère de la Défense nationale

Gestion des ressources humaines
Planification et gestion du personnel

Introduction

20.4 Le présent chapitre, ainsi que les trois suivants, porte sur la façon dont le MDN gère ses ressources humaines, surtout au sein de l'élément de la Force régulière des Forces canadiennes. Nous y faisons le lien avec la gestion du personnel de la Réserve et du personnel civil ainsi qu'avec l'ensemble des systèmes et des procédés de gestion utilisés pour coordonner ces trois groupes de ressources au sein du ministère.

20.5 Les activités militaires comprennent les opérations et l'administration; celle-ci peut se diviser en deux grandes catégories, soit le soutien matériel et le service du personnel. Dans chaque cas, les fonctions d'acquisition, de déplacement et de maintenance se ressemblent. Le soutien matériel concerne les biens dont les forces ont besoin durant les opérations, tandis que le soutien du personnel touche les militaires eux-mêmes. Le soutien matériel peut, de façon générale, être apparenté à la gestion du matériel dans les organisations civiles; quant au soutien du personnel, il s'agit des fonctions normalement liées à la gestion des ressources humaines (GRH), plus un certain nombre d'autres qui sont particulières au domaine militaire.

20.6 Les deux systèmes doivent pouvoir fonctionner efficacement, même dans une situation de combat intense et imprévisible. En temps de paix, ils doivent respecter les principes d'économie et d'efficience tout en conservant la possibilité de passer rapidement et facilement à l'organisation intégrale de temps de guerre.

20.7 Dans notre Rapport de 1987, nous avons signalé que le système de soutien matériel du MDN n'était pas suffisamment développé pour appuyer les combats prolongés et qu'il présentait des problèmes d'économie et d'efficience en temps de paix. Au cours de la présente vérification, nous avons décelé des problèmes similaires dans le soutien du personnel.

Les militaires de la Force régulière peuvent servir pendant 20 à 35 ans. Ils s'engagent à assumer des risques illimités, à être séparés de leur famille, à subir des blessures et même à mettre leur vie en danger pour la défense de leur pays. Ils constituent donc un groupe social unique et important au sein de la grande famille nationale.

20.8 La collectivité militaire est unique. Les soldats sont entraînés à risquer leur vie. Ils constituent donc un élément spécial de la société, bien différent du reste de la collectivité nationale qu'ils auront à défendre. Les méthodes habituellement utilisées pour gérer les ressources humaines au sein d'une organisation militaire présentent deux grandes caractéristiques :

- le caractère unique et complexe des tâches et des procédés militaires qui doivent être compris et exécutés rapidement en cas de guerre;

- l'importance de l'art du commandement, de l'engagement, de la discipline et de la cohésion pour inciter les militaires à placer les intérêts de la nation avant leurs intérêts personnels.

Les organisations militaires sont uniques et complexes

20.9 Les mesures de commandement, de contrôle et de soutien nécessaires pour assurer des ressources militaires efficaces et soutenues sur de longues distances sont fort complexes. En temps de guerre, des centaines de milliers d'hommes et de femmes ainsi que toutes les fournitures et les services de soutien requis doivent être déployés rapidement et en quantités suffisantes au moment et à l'endroit voulus, souvent dans des conditions difficiles et changeantes. Même en temps de paix, les concepts qui sous-tendent le service militaire sont très complexes; leur apprentissage peut nécessiter bien des années et leur perfectionnement, des exercices considérables.

20.10 La plupart des tâches et des activités militaires sont uniques. Même celles qui ressemblent à des tâches des secteurs public ou privé, par exemple conduire un camion, doivent être exécutées dans un cadre qui n'a pas son pareil à l'extérieur du milieu militaire. La compréhension et la mise en pratique des concepts compliqués de commandement, de contrôle et d'opérations militaires au combat exigent un effort supplémentaire des membres des forces.

20.11 À l'instar d'autres organisations professionnelles, les militaires recrutent des jeunes gens et les forment dans certains domaines de spécialisation. Au fur et à mesure qu'ils acquièrent des compétences et de la maturité, les candidats les plus prometteurs peuvent gravir les échelons de l'organisation et assumer de plus grandes responsabilités. Les militaires demeurent habituellement dans leur groupe professionnel tout au long de leur carrière.

20.12 Il y a toutefois une différence clé entre l'organisation militaire et d'autres organismes professionnels : en effet, les militaires ne peuvent recruter à l'extérieur des candidats qualifiés pour des postes au-delà du niveau d'entrée. D'autres organisations, comme des hôpitaux ou des firmes d'ingénierie, peuvent avoir recours à la rémunération ou à d'autres avantages pour attirer des candidats qualifiés à tous les niveaux. Or, il n'y a aucun endroit à l'extérieur des Forces canadiennes où une personne peut apprendre les techniques militaires et développer les qualités de chef requises pour inciter les autres à continuer de se battre sous le feu ennemi et malgré les pertes. Les Forces armées ne peuvent s'adresser à des organisations civiles pour trouver une personne qualifiée pour diriger une division de dix à quinze mille soldats au combat avec les services de soutien nécessaires. Comme les perspectives de carrière peuvent s'étendre sur 35 ans et qu'il n'y a aucune possibilité de répondre aux besoins opérationnels à l'aide de ressources extérieures, une planification efficace des ressources humaines est cruciale.

L'art du commandement, la discipline, le moral et l'engagement sont des facteurs cruciaux

20.13 En période de guerre, les membres des forces armées sont appelés à remplir leurs fonctions dans des conditions extrêmement difficiles, où les risques de blessure et de mort sont bien réels. Les soldats n'accepteront pas ces risques et ne pourront combattre efficacement s'ils ne sont pas soutenus par un bon chef qui a renforcé leur moral, leur sens de l'engagement et de la discipline, et leur esprit d'équipe.

20.14 Bien que la solde assure aux membres des forces armées un niveau de vie généralement acceptable, elle ne suffit pas à susciter le type d'engagement nécessaire. Les organisations militaires comptent ordinairement sur d'autres moyens pour développer chez les militaires l'engagement et l'esprit d'équipe requis. Elles font entre autres appel au sens de la loyauté envers le pays et l'unité, elles offrent un système de soins aux militaires et à leur famille, et l'art du commandement est fondé sur l'exemple plutôt que sur des principes de gestion entièrement civils. Il y a

Les militaires doivent s'acquitter de leurs tâches dans des conditions changeantes (voir les paragraphes 20.9 et 20.10).

aussi les cérémonies, les récompenses, la reconnaissance professionnelle et des instruments institutionnels semblables, destinés à promouvoir un engagement bilatéral et un solide esprit de corps.

20.15 L'art du commandement est la clé de ce processus institutionnel. Les systèmes militaires de gestion des ressources humaines doivent donc promouvoir, développer et récompenser les qualités de commandement.

La gestion des ressources humaines doit tenir compte de ces facteurs

20.16 Le caractère unique des institutions militaires et de l'art du commandement constitue un facteur déterminant pour ce qui est de la façon dont les ressources humaines doivent être gérées au sein des forces armées. Le personnel est recruté au bas de l'échelle des grades et classé dans un domaine de spécialisation dit «groupe professionnel militaire» ou «GPM». Dans les Forces canadiennes, la carrière de chaque militaire est gérée au moyen d'une série d'affectations et de cours qui permettent au candidat d'acquérir l'expérience, les compétences et les connaissances nécessaires. Tout au long de ce processus, on s'attache également à développer le sens de l'engagement et les qualités de chef. Ceux qui excellent dans ces domaines sont promus, laissant des postes à combler. D'autres vacances sont aussi créées par les nombreux militaires qui quittent les forces à divers stades de leur carrière, pour toutes sortes de raisons. Or, tous ces emplois vacants doivent être occupés par des candidats choisis dans le grade inférieur.

20.17 Autrement dit, tout cela constitue un cheminement complexe et dynamique qui doit être conçu et géré en fonction des besoins à long terme des forces, car sinon, les répercussions pourraient être graves. Par exemple, si le taux d'attrition est trop élevé aux niveaux supérieurs, les militaires des grades inférieurs pourraient être promus avant d'avoir eu l'occasion d'acquérir les compétences nécessaires, ce qui peut imposer un lourd fardeau aux systèmes de recrutement et d'instruction. Par contre, si l'attrition est trop faible, l'avancement professionnel est ralenti, la moyenne d'âge dans les divers grades risque d'être démesurément élevée, et les militaires risquent de se sentir insatisfaits. Le même phénomène peut se produire si le rapport postes/grades n'est pas minutieusement déterminé.

20.18 Les particularités propres aux militaires influent également sur le rôle de la rémunération et sur les autres moyens utilisés ainsi que sur la façon dont le rendement est mesuré et l'instruction, dispensée.

L'unification et l'intégration ont eu de graves répercussions sur la GRH

20.19 À la fin des années 60 et au début des années 70, la structure du MDN a subi une série de changements spectaculaires. En effet, en 1965, les quartiers généraux de l'armée, de la marine et de l'aviation ont été réunis en un quartier général militaire mixte. Peu après, soit en 1968, ces trois éléments étaient unifiés en une force commune. Puis, en 1972, les quartiers généraux civil et militaire ont été intégrés pour former un quartier général ministériel.

20.20 Or, ces changements ont engendré beaucoup de confusion et de discussions. Le nombre de GPM dans l'armée, la marine et l'aviation est tombé de 350 à 140 environ. Presque toutes les décisions concernant la gestion et le soutien ont été centralisées au nouveau quartier général. Les rapports de soutien qui existaient entre les unités de campagne et les quartiers généraux d'élément ont graduellement disparus, sans pour autant que les caractéristiques du nouveau système soient clairement définies.

20.21 Au cours des années 70, la plupart des systèmes et des processus au sein du MDN ont été conçus d'après le principe des «Forces constituées», ce qui signifiait que l'on comptait principalement sur la dissuasion par l'armement nucléaire. On a moins insisté sur le besoin de ressources conventionnelles soutenables, et la mise en place de certains systèmes et méthodes a été fondée sur cette hypothèse ou sur des considérations propres au temps de paix.

20.22 Le nouveau ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes ont donc pris forme à la suite d'une série de décisions à court terme, prises sans reposer sur un plan à long terme convenu.

Vérifications antérieures

20.23 Dans notre vérification de 1984, nous avons remarqué que le ministère essayait encore de composer avec les répercussions de l'unification et de l'intégration. Nous avions conclu à l'époque que le ministère ne disposait d'aucun système de planification du personnel officiellement reconnu. Nous avons alors recommandé au ministère de concevoir et de mettre en oeuvre une structure des forces dans laquelle seraient définis les besoins en temps de paix, parallèlement aux besoins en temps de guerre, ainsi qu'un plan de mobilisation permettant de passer efficacement de l'état de paix à l'état de guerre. Un des aspects clés de notre recommandation était l'importance d'une stabilité à long terme au sein de la structure des forces.

20.24 En 1987, notre rapport de vérification a porté entre autres sur le système de soutien matériel, lequel tient un rôle important puisqu'il doit mettre à la disposition des soldats toutes les fournitures de combat et les biens dont ils ont besoin pour survivre au champ de bataille. Or, nous avions constaté que le système de soutien matériel ne répondait pas aux besoins en cas de conflit soutenu et que, pour bon nombre des mêmes raisons, le système d'approvisionnement laissait percer de graves problèmes d'économie et d'efficience en temps de paix.

Étendue de la vérification

20.25 Au niveau de l'organisation, nous avons analysé dans quelle mesure les procédés de planification des ressources humaines et de rétroaction répondaient aux besoins du ministère et des Forces canadiennes. Notre examen a porté sur la Force régulière.

20.26 Nous avons donc évalué le système de GRH de la Force régulière en fonction de deux grands paramètres : peut-il servir aux fins prévus et est-il géré avec égard à l'économie et à l'efficience en temps de paix? Nous avons abordé les quatre domaines suivants :

- **la gestion du personnel,** ce qui comprend le cadre d'orientation pour la GRH, la structure de classification et les procédés utilisés pour déterminer les promotions;

- **les conditions de service,** ce qui englobe la solde, les indemnités, les avantages et la gamme des services du personnel;

- **l'instruction,** y compris l'instruction individuelle et collective ainsi que le perfectionnement professionnel;

- **le soutien médical,** c'est-à-dire les services essentiels à la prévention des maladies et des blessures ainsi que le traitement des malades et des blessés au champ de bataille.

20.27 Le présent chapitre traite du processus de planification et de rétroaction au niveau de l'organisation ainsi que de la gestion du personnel. Les trois chapitres suivants portent, dans l'ordre, sur les conditions de service, l'instruction et le soutien médical.

Évaluation générale

20.28 Le ministère a, en matière de gestion des ressources humaines, un défi énorme et complexe à relever. Tout au long de la vérification, nous avons remarqué qu'un haut degré d'engagement et d'effort personnel était consenti à la bonne marche du système et aux intérêts des membres des Forces canadiennes. Néanmoins, il y a plusieurs secteurs importants où le système a besoin d'être amélioré.

20.29 Le système de gestion des ressources humaines au MDN n'a pas été conçu pour fonctionner en temps de guerre et il s'est effectivement révélé inadéquat durant certains exercices opérationnels simulant les conditions de temps de guerre. Dans les quatre secteurs que nous avons examinés en détail, nous avons constaté les effets de l'absence d'une perspective pour le temps de guerre et d'un plan intégré.

20.30 Notre vérification a également soulevé de nombreuses questions au sujet du fonctionnement du système militaire de GRH en temps de paix. Nous croyons que certaines mesures pourraient être prises : administrer les éléments de GRH dans le cadre d'un système intégré, lié à une structure globale des forces; simplifier un grand nombre des procédés actuels; accroître la délégation de pouvoirs aux gestionnaires afin qu'ils aient une plus grande latitude et une plus grande souplesse dans la mise en oeuvre de politiques qui répondent à leurs besoins uniques et, parallèlement, leur donner le contrôle de leurs ressources; finalement, améliorer la rentabilité et l'efficience.

Nous avons analysé la gestion des ressources humaines en tant que système totalement intégré. Comme nous l'avions observé en 1987 relativement au soutien matériel, le service du personnel n'est pas pensé pour le temps de guerre et laisse percer de nombreux problèmes d'économie et d'efficience en temps de paix. Il y a une très forte centralisation, et le système n'est généralement pas conçu ou géré comme un tout intégré.

Observations et recommandations

20.31 La gestion des ressources humaines est le processus qui consiste à embaucher, à perfectionner, à motiver, à déployer et à retenir ou à libérer des gens, selon les besoins de l'organisation. Pour être efficiente et efficace, la GRH aux Forces canadiennes doit répondre à une série d'objectifs clairement définis et présenter au moins les caractéristiques suivantes :

- la structure et l'organisation qui conviennent le mieux aux objectifs à long terme des Forces canadiennes;

- la classification des postes individuels qui composent cette structure des forces en groupes pratiques (au ministère, ce sont les groupes professionnels militaires ou GPM), selon les besoins en matière d'opérations et de GRH, et l'élaboration d'une série de politiques connexes;

- une méthode pour définir les compétences, les connaissances ou les aptitudes les plus importantes à l'organisation et pour les utiliser afin de motiver les militaires et de déterminer ceux qui devraient être promus (il s'agit ici du système d'évaluation du mérite et de promotion);

- un système de rémunération, avec des éléments monétaires et non monétaires, visant à aider l'organisation d'une manière économique et efficiente à attirer, à retenir et à motiver son personnel (ce système correspond aux Conditions de service dont nous discutons dans le présent rapport);

- des programmes d'instruction et de perfectionnement adaptés aux exigences opérationnelles;

- des méthodes intégrées de gestion et de rétroaction.

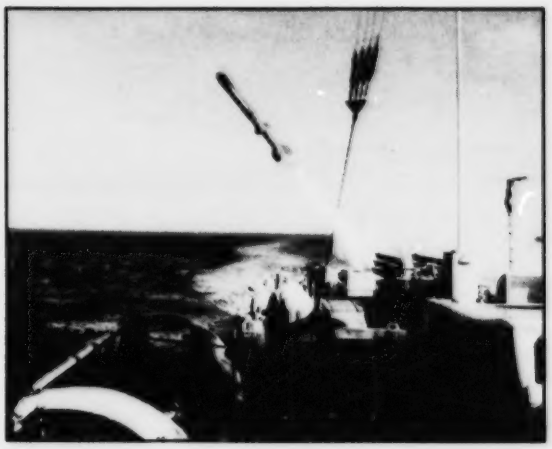
Planification de la structure des forces

20.32 En 1984 et en 1987, nous avions signalé que les Forces armées canadiennes ne disposaient pas d'une structure des forces à long terme qui puisse servir de point de départ à tous les processus de gestion, y compris la GRH. Au cours des dernières années, le ministère a mis sur pied une nouvelle organisation, au quartier général de la Défense, pour la planification des opérations et le développement des forces et il a produit un Plan de développement des forces canadiennes pour répondre à ses engagements actuels. Cette structure doit néanmoins être modifiée chaque fois que les engagements ou que les budgets changent. Les récents bouleversements en Europe de l'Est ont obligé une nouvelle ronde de planification pour le développement des forces, et ce à un moment où le ministère fait face à des compressions budgétaires accrues.

20.33 Le développement de la force en fonction des engagements courants sera toujours nécessaire. Toutefois, le MDN reconnaît qu'il faut une structure des forces à plus long terme, conçue pour une utilisation beaucoup plus générale, suffisamment souple pour s'adapter à la situation mondiale changeante et pour permettre l'exécution d'une grande variété de tâches sans nécessiter de modifications majeures. Cette approche permettrait l'utilisation efficiente des ressources, mais offrirait aussi la stabilité à plus long terme nécessaire pour la prise de décisions quotidiennes qui affectent l'horizon de planification de 20 à 35 ans des ressources humaines et de l'équipement.

20.34 En plus d'un nouveau Plan de développement des Forces canadiennes, le ministère devrait mettre au point et approuver une structure des forces à plus long terme qui permette la réalisation des engagements de temps de paix et de temps de guerre et qui offre la souplesse et la stabilité nécessaires pour gérer les Forces canadiennes de façon efficiente.

Commentaire du ministère : *Une nouvelle structure des forces qui tiendra compte des politiques formulées et des engagements généraux de financement sera conçue de manière à permettre la stabilité à long terme et le maintien d'une capacité militaire à la fine pointe; ainsi la force militaire canadienne sera-t-elle, comme il se doit, viable et capable d'adaptation. La planification à très long terme partira toujours du principe selon lequel le Canada doit avoir une armée de mer, une armée de terre et une armée de l'air, que chacune doit, de façon générale, maintenir sa capacité de combat et que ces forces devraient être réparties de façon équilibrée dans le pays.*



Préparation à répondre aux engagements de la Défense (voir les paragraphes 20.33 et 20.38).

Le système de GRH peut-il être utilisé aux fins prévues?

20.35 La capacité opérationnelle dépend beaucoup de l'administration, c'est-à-dire du soutien matériel et du service du personnel. En 1987, nous avions souligné que le système de soutien matériel n'était pas conçu pour être efficace en cas de conflit soutenu et qu'il comportait de nombreuses lacunes en temps de paix. Nous avons décelé le même genre de lacunes dans le service du personnel.

20.36 Besoins en temps de guerre. Dans chacun des secteurs examinés, les méthodes utilisées pour déterminer les exigences en temps de guerre ou la façon d'y répondre présentaient de graves lacunes.

20.37 Par exemple, le système de gestion du personnel est un système très centralisé, de temps de paix. Il n'a pas été conçu pour fonctionner efficacement en temps de guerre et il ne comporte pas les éléments et la doctrine essentiels pour assurer le soutien au combat. Le ministère a commencé à reconnaître ces lacunes et a élaboré des plans visant à décentraliser beaucoup plus le processus qui serait utilisé en temps de guerre. Ces plans n'ont pas été mis à l'épreuve dans un exercice d'envergure, et il faut examiner de nouveau l'ensemble du concept pour s'assurer que les méthodes et les procédés utilisés couramment en temps de paix ne sont pas trop différents de ceux auxquels on aurait recours en situation de conflit.

20.38 Ni le quartier général national, ni les quartiers généraux de commandement n'ont de plans pour mobiliser leurs ressources d'instruction. Bien qu'on ait évalué approximativement le nombre de gens qu'il faudrait recruter, puis former dans les différents groupes professionnels, ces chiffres n'ont pas été intégrés dans la planification. Le ministère n'a pas déterminé où il trouverait ces recrues, ni quelles répercussions aurait la concurrence que se feront les militaires et l'industrie pour des candidats ayant des compétences similaires.

20.39 Dans le domaine délicat du soutien médical, le ministère a, de façon générale, défini la nature du soutien requis en temps de guerre, mais il n'en a pas déterminé la portée. En cas d'opérations de durée prolongée, il est prévu que des milliers de patients nécessiteront des soins ou devront être évacués vers des installations médicales capables de dispenser les traitements nécessaires. Les responsabilités en matière de planification face à ces exigences ont été définies au cours de notre vérification, et le processus devrait être intensifié à la suite de l'établissement récent d'un Service des hôpitaux et des dépôts de matériel médical des Forces canadiennes. Une doctrine complète de soutien médical a été élaborée pour les forces terrestres, mais pas pour la marine ou l'aviation. En outre, un concept d'opérations pour le soutien médical stratégique a été proposé, mais il n'a pas encore été approuvé.

20.40 Dans le domaine de la solde, les forces n'ont pas encore déterminé les niveaux de solde qui seraient versés en temps de guerre aux membres d'une force accrue, ni les méthodes de distribution et le soutien qui serait fourni aux personnes à charge laissées derrière.

20.41 On a constaté que les ressources actuelles sont insuffisantes. Le soutien du personnel a été conçu pour répondre avant tout aux exigences du temps de paix et il a connu des problèmes durant les exercices opérationnels simulant les conditions de temps de guerre.

20.42 Au cours de notre vérification, des Ordonnances d'organisation des Forces canadiennes ont été publiées dans lesquelles étaient définis les rôles en temps de guerre des six hôpitaux régionaux et du Centre médical de la Défense nationale. Cependant, ces ordonnances ne renferment aucun énoncé quant au rôle en temps de guerre des 52 hôpitaux et cliniques se trouvant dans les bases. En collaboration avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le MDN travaille actuellement à l'élaboration d'un plan d'hospitalisation d'urgence, mais la participation ou les ressources exigées des organismes civils de santé publique pour répondre aux besoins des Forces canadiennes n'ont pas fait l'objet d'une évaluation complète. Le ministère a souligné qu'il y a, au pays, un manque critique de ressources pour traiter les victimes de brûlures. De plus, lorsqu'on planifie la construction ou la rénovation des installations médicales, on accorde très peu d'importance aux exigences uniques auxquelles il faudrait satisfaire en cas de guerre ou d'expansion des forces.

20.43 Il n'existe pas non plus d'objectifs définis de temps de guerre pour le système d'instruction individuelle. Les planificateurs de ce système - qui représente quelque 2,3 millions de jours d'instruction et dont l'exploitation coûte environ 500 millions de dollars par année - attendent les résultats des travaux sur la structure des forces à un niveau plus élevé pour entreprendre la définition de leurs propres besoins en temps de guerre. Des estimations ont été établies sur les effectifs supplémentaires dont on aurait besoin pendant la mobilisation pour l'expansion des forces. À partir de ces chiffres, les études indiquent qu'il sera peut-être difficile de mobiliser le service d'instruction et de former le nombre voulu de personnes. Le ministère n'a pas déterminé où il obtiendrait les compétences nécessaires. On ne sait pas si les réservistes actuellement disponibles pourraient répondre aux normes sur les plans de la condition physique ou des compétences.

20.44 Les systèmes intégrés de gestion qui sont en place ont été conçus en fonction des besoins du temps de paix, et ils devraient être

abandonnés ou complètement modifiés pendant la mobilisation. Ainsi, des méthodes peu connues seraient adoptées à un moment d'extrême confusion où l'ordre et l'efficacité devraient régner.

Le MDN a pris certaines mesures pour définir les besoins du temps de guerre à l'égard du système de GRH, mais il reste encore beaucoup à faire pour régler les problèmes que nous avons soulevés dans le présent rapport.

20.45 Le ministère devrait définir les besoins du temps de guerre pour toutes les facettes de son système de gestion des ressources humaines. Ces besoins devraient servir de base pour déterminer la structure minimale requise en temps de paix, et pour définir des mécanismes permettant d'assurer de façon efficiente la transition du temps de paix à l'état de guerre.

Commentaire du ministère : *Les effectifs de guerre et de paix seront recensés de sorte que l'on puisse faire le lien entre les postes et catégories de postes et les besoins en effectifs des Forces canadiennes à la lumière du nouveau Plan de développement des Forces canadiennes et de la nouvelle structure des forces.*

Le système de gestion du personnel militaire

20.46 Le système de gestion du personnel militaire est une structure très complexe, très hiérarchisée et très fermée, qui assure la gestion de 87 000 militaires pendant 20 à 35 ans, de l'enrôlement à la retraite. C'est essentiellement le centre nerveux du processus de GRH de la Force régulière dans son ensemble. Chaque année, de 6 000 à 8 000 militaires sortent du système et sont remplacés par des recrues qui commencent au bas de l'échelle, au grade de soldat ou d'élève-officier. À l'heure actuelle, on doit procéder à quelque 30 000 affectations tous les ans pour remplir des postes devenus vacants suite à des stages d'instruction ou de perfectionnement du personnel, ou à cause de l'attrition. La forme des groupes professionnels militaires (GPM) et les politiques de GRH qui règlent les mouvements de personnel dans ces GPM sont à la base d'importants facteurs, par exemple, l'âge moyen par grade, l'ancienneté dans le grade, les possibilités de promotion à l'intérieur d'un GPM, l'équité entre les GPM, et le temps que les militaires passent en moyenne dans les forces armées.

20.47 Les éléments du système de GRH interagissent d'une manière complexe. Toute la structure d'instruction du temps de paix est en place pour répondre aux besoins de développement définis par la structure de GPM qui, à son tour, est définie par les exigences opérationnelles du combat. La forme d'une GPM ainsi que les politiques de GRH ont une influence sur les possibilités de promotion, qui représentent un élément important des conditions de service et qui ont un effet marqué sur le moral des troupes. Ce facteur peut avoir des répercussions sur le taux d'attrition, qui donne lieu à des promotions et à des affectations, et qui lance un nouveau cycle de recrutement et d'instruction. Tout le système de GRH du temps de paix est donc une vaste structure intégrée, et un changement dans un secteur déclenche d'autres changements dans tout le système.

20.48 Le ministère ne dispose pas à l'heure actuelle des outils de gestion nécessaires pour comprendre la dynamique du système de gestion du personnel et les conséquences que peut avoir l'adoption de diverses lignes de conduite sur l'ensemble du système de GRH. Au cours des années, on a eu tendance à s'attaquer aux symptômes un par un au lieu de s'occuper de la conception d'ensemble de la structure. Cette façon de voir a entraîné l'établissement d'une multitude de lignes de

conduite, chacune destinée à régler un problème individuel, et a donné lieu à une complexité croissante.

La gestion des ressources humaines des forces armées prévoit la prise en charge complète des militaires et de leurs familles pendant la période de vie active. C'est l'un des systèmes de gestion du personnel les plus complexes, un système qui doit être conçu soigneusement et qui doit être administré comme un système intégré.

20.49 Les extrants du système actuel sont maintenant déterminés par plus de 125 politiques visant le personnel militaire énoncées dans diverses ordonnances et instructions dont le texte remplit des centaines de pages. Ces politiques visant à régler des problèmes à court terme se sont accumulées au cours de trois décennies.

20.50 C'est ainsi que la gestion du personnel au sein des Forces canadiennes a, dans une grande mesure, été affectée. Les gestionnaires sont incapables de déterminer avec exactitude ce que donnera dans les années qui viennent leur ensemble complexe de politiques, par exemple, l'âge moyen par grade et GPM; la période moyenne passée à chaque grade pour le perfectionnement et l'acquisition d'expérience; les plans de carrière ou les aspirations professionnelles ayant des répercussions sur les recrues dans chaque GPM; la période moyenne que passeront les recrues dans chaque GPM; et, entre autres choses, les taux d'attrition dont les Forces canadiennes doivent tenir compte si elles veulent obtenir les caractéristiques souhaitées.

20.51 Cette inaptitude générale à planifier et à administrer les variables de base du système et à prédire les répercussions des solutions de rechange a un effet sur presque tous les autres éléments du système. Nous avons relevé divers problèmes connexes dans l'ensemble du système. Par exemple, le nombre d'officiers et de sous-officiers n'a cessé d'augmenter, mais il y a de moins en moins d'unités opérationnelles à commander. Il semble que les effectifs aux grades supérieurs soient maintenant disproportionnés par rapport à l'importance totale des forces armées et au nombre d'unités opérationnelles. Cet état de choses est surtout attribuable à la nécessité de tenir compte d'une augmentation dans le nombre de postes d'état-major. Pour répondre aux besoins créés par un taux d'attrition même normal aux grades supérieurs, on accorde le grade de lieutenant à un grand nombre de militaires pour qui il n'existe pas de première tâche opérationnelle.

20.52 On a eu tendance à établir des subdivisions de GPM pour les compétences spécialisées. À l'heure actuelle, près de 50 p. 100 des GPM au niveau des officiers représentent moins de 10 p. 100 de l'effectif d'officiers. Dans la majorité de ces subdivisions de GPM, il y a des problèmes d'un genre ou d'un autre qui peuvent avoir un effet sur le maintien en fonction et le moral. Ces GPM consistent souvent en groupes d'état-major ou en groupes de spécialistes dont les membres ne commanderont jamais d'unités opérationnelles. Le grade est attribué comme moyen d'augmenter la rémunération, ce qui fausse le principe qui consiste à attribuer les grades en fonction des responsabilités de commandement.

20.53 Il y a des programmes d'amélioration des conditions (Get Well) pour un certain nombre de GPM où l'on a des difficultés à atteindre les objectifs de dotation en personnel. La nécessité de ces programmes découle souvent de la façon dont les GPM et les lignes directrices relatives au personnel ont été conçus. Mais en général, on s'efforce de corriger le problème en recourant au recrutement accéléré, aux redressements de solde ou à l'utilisation d'indemnités, plutôt qu'en modifiant la structure du GPM.

20.54 Le ministère a mis sur pied un certain nombre de programmes spéciaux en vue d'assurer une meilleure coordination des mouvements de personnel à l'intérieur de la structure des GPM. Beaucoup de ces programmes, par exemple le Programme de perfectionnement professionnel des officiers (PPPO), mis en oeuvre au début des années 70, créent souvent d'autres difficultés sans que le problème initial soit corrigé. Le PPPO a été établi de telle sorte que les militaires puissent être libérés au moment voulu pour assurer une répartition d'âges souhaitable au sein des GPM. Les points de libération ont été fixés à 9 ans et 20 ans de service, avec les conditions de libération qui s'imposent. Cet outil de gestion complexe s'est révélé en général inefficace presque dès le début. Les taux d'attrition n'ont jamais été assez bas pour qu'il faille recourir à la retraite anticipée obligatoire de façon généralisée. En outre, l'attitude des militaires en service à l'égard d'une carrière militaire complète peut s'être modifiée considérablement, augmentant ainsi même les taux d'attrition initiaux.

20.55 La structure de GPM et les politiques de gestion du personnel qui s'y rattachent devraient être examinées en regard des besoins de structure des forces à long terme du ministère et modifiées en conséquence. À cette fin, le ministère devrait développer les outils de gestion nécessaires pour comprendre la dynamique du système de GRH et les effets à long terme de diverses décisions d'orientation. Les politiques du personnel en place devraient être examinées et simplifiées pour faciliter l'atteinte des objectifs des forces et répondre aux besoins d'une nouvelle structure de GPM.

Commentaire du ministère : *La structure de GMP est examinée chaque année et modifiée en fonction des changements apportés à la structure des forces. Les politiques actuelles sur le personnel concernant la structure de GPM et les outils de gestion seront réexaminées, et leur application sera centralisée dans un nouveau bureau chargé du projet de la politique du personnel. En outre, on incorpore actuellement, au guide de la gestion du personnel, les modifications apportées au système de gestion des ressources humaines du ministère de la Défense nationale.*

Le processus d'évaluation du mérite est trop complexe

20.56 Le processus d'évaluation du mérite appliqué par les Forces canadiennes est l'un des plus élaborés du genre. C'est un exercice complexe et très structuré, conçu pour assurer l'équité dans l'évaluation des personnes et dans la sélection des candidats aux promotions.

20.57 Chaque année, une évaluation écrite est officiellement établie pour tous les militaires du rang et tous les officiers sous le grade de général. Au total, plus de 80 000 rapports sont rédigés, pour être ensuite passés en revue par la chaîne de commandement. À un moment donné dans l'année, un conseil d'appréciation est mis sur pied au Quartier général de la Défense nationale pour chaque grade à l'intérieur des 137 GPM. Les militaires dans chacun de ces «groupes» sont alors évalués par ordre de mérite en fonction des appréciations en cours et précédentes. Les personnes promues une année donnée sont celles qui occupent les premières places sur cette liste des candidats dressée par ordre de mérite. En temps de paix, la plus grande récompense des militaires est d'obtenir une promotion; celle-ci devrait, comme nous l'avons vu, être accordée à ceux dont les qualités de chef et les compétences militaires sont supérieures.

20.58 Nous avons examiné le processus d'évaluation du mérite et nous avons conclu qu'il pourrait être plus efficient et plus rentable. Le ministère en a convenu et en effectuera un examen approfondi.

20.59 Le processus d'évaluation du mérite et de notation devrait faire l'objet d'un examen approfondi. Il faudrait, lorsque c'est possible, rendre le processus plus efficient et plus rentable.

Commentaire du ministère : *Il est convenu que le système de notation et de classement au mérite sera réexaminé afin d'en accroître, dans la mesure du possible, l'efficience et l'efficacité.*

Les conditions de service ne sont pas conçues en fonction des objectifs stratégiques

20.60 Les organisations reposent sur des personnes qui possèdent les compétences, les connaissances et la motivation nécessaires. Les personnes qui ne sont pas satisfaites, tout bien considéré, des conditions monétaires et non monétaires de leur emploi quittent habituellement cet emploi. Si les qualités nécessaires ne sont pas reconnues et récompensées, l'organisation peut s'écarter de ses objectifs initiaux, ce qui entraînera une perte d'efficacité.

20.61 Outre les promotions, les Forces armées canadiennes font appel à plus de 170 éléments monétaires et non monétaires, qui forment ce que nous avons appelé les conditions de service, soit la solde, les indemnités, les autres avantages comme la pension, le perfectionnement professionnel, la reconnaissance et les récompenses, ainsi qu'une gamme de services du personnel. Le pouvoir de déterminer la solde et les indemnités militaires est dévolu au Conseil du Trésor, mais un groupe consultatif du MDN et du SCT (Secrétariat du Conseil du Trésor) a la responsabilité de conseiller les ministres du Conseil du Trésor sur les changements dans la solde et sur beaucoup d'autres conditions de service, qui sont administrées par 40 directorats au quartier général national.

20.62 Les besoins particuliers des forces armées laissent supposer que la solde et les autres conditions de service devraient être conçues et appliquées d'une façon qui favorise l'art du commandement, la loyauté et le dévouement. Elles doivent aussi faciliter, d'une manière rentable, l'atteinte des objectifs des forces armées qui consistent à attirer le nombre et le genre de personnes dont elles ont besoin, à les retenir et à les motiver.

Le ministère de la Défense nationale et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont la responsabilité conjointe de conseiller les ministres du Conseil du Trésor sur la solde et les autres conditions de service militaire.

20.63 Avant l'unification, l'armée, la marine et l'aviation avaient des taux de solde différents ainsi que des services de soutien différents pour les militaires et leurs familles. En même temps que la structure des GPM a été mise en place à la fin des années 60 après l'unification, un régime commun de conditions de service a été adopté et administré par le quartier général national. Bien que ce système commun assure l'uniformité, il ne tient plus compte de certaines des différences fondamentales entre les milieux opérationnels, et il n'est donc pas équitable dans certains cas.

20.64 À l'époque, la politique gouvernementale pour les militaires était la «parité salariale» avec les secteurs public et privé. Cette politique confirmait l'objectif que s'était fixé le gouvernement d'être un employeur juste, en offrant aux militaires une base pour tenir compte des changements résultant des négociations collectives dans la fonction publique. Avec le temps, on en est venu à la conclusion qu'il n'était pas possible de déterminer la parité, et à la place, on a établi un objectif de «comparabilité». Cependant, en l'absence de mesures pour établir si la solde et les autres conditions de service permettaient d'atteindre les objectifs des forces, le groupe consultatif du MDN et du SCT a fait porter ses efforts sur l'élaboration et l'application de mécanismes et de méthodes pour déterminer la comparabilité avec la fonction publique. Il n'y a pas eu d'étude récente des conditions de service pour s'assurer que, dans l'ensemble, elles sont structurées et appliquées d'une façon

qui appuie des objectifs clairement définis pour la gestion du personnel militaire, fondés sur un plan de structure des forces à plus long terme.

20.65 Cette priorité accordée aux mécanismes visant à assurer la comparabilité a donné trois résultats. Le premier résultat est une méthode compliquée pour calculer des taux de rémunération comparables, y compris la solde et certaines autres conditions de service. Comme nous le signalons dans notre chapitre sur les conditions de service, la pertinence de ce système par rapport aux objectifs de gestion du personnel des forces armées est très discutable, et les méthodes utilisées sont défectueuses.

Nous avons constaté que les conditions de service militaire ne sont pas conçues et appliquées de manière à appuyer des objectifs de gestion du personnel militaire clairement définis.

20.66 Deuxièmement, on a vu s'établir un système universel et rigide, dont un grand nombre des avantages et des services étaient initialement destinés à contrebalancer certains facteurs comme l'isolement ou les situations difficiles, et à garantir un niveau de vie satisfaisant pour les militaires et leurs familles. Malgré le fait que certains de ces avantages et services semblent répondre à des valeurs sociales et culturelles traditionnelles à buts militaires, leurs objectifs ou buts ne sont plus clairs dans certains cas, et les dépenses en cause sont importantes. Par exemple, le but des logements militaires consiste-t-il seulement à fournir des logements, ou en même temps à assurer la présence d'une communauté qui réponde aux besoins des militaires et de leurs familles en retour de leur loyauté et de leur dévouement?

20.67 Troisièmement, le principe de la solde et du grade pour le commandement n'a pas été clairement défini avec critères à l'appui des cas d'exception. L'importance accordée aux récompenses, aux médailles et aux autres formes de reconnaissance a diminué, tandis que les mécanismes visant à offrir une rémunération supplémentaire sont devenus plus nombreux. On a affaibli le principe de solde égale pour grade égal en utilisant la solde de spécialiste pour certains groupes professionnels d'officier, en accordant la solde de spécialité fondée sur l'évaluation des tâches pour de nombreux GPM dans le cas des militaires du rang, en utilisant des indemnités pour reconnaître certaines compétences, et en accordant une prime de rendement au tiers des officiers supérieurs environ.

20.68 Bien que l'on ait pris des dispositions pour fournir des renseignements qui seront utiles pour établir pourquoi on s'enrôle dans les forces armées et pourquoi on en sort, le ministère ne dispose pas encore d'une base permanente pour évaluer l'efficacité de ses conditions de service, sélectivement ou dans leur ensemble. Il n'y a pas de méthode pour déterminer systématiquement pourquoi on quitte les forces armées, ou, ce qui est peut-être encore plus important, pourquoi on y reste.

20.69 Nous traitons des conditions de service pour les militaires de façon plus détaillée dans le chapitre 21 ci-après.

20.70 Les conditions de service devraient être conçues et administrées de façon à appuyer, de manière coordonnée, des objectifs clairement définis de gestion du personnel militaire, fondés sur un plan de structure des forces à plus long terme. Il faudrait établir des mécanismes pour vérifier dans quelle mesure ces objectifs sont atteints et pour définir les sources de problèmes et prendre les dispositions nécessaires.

Commentaire du ministère : *La recommandation est acceptée; toutefois, son application devra attendre que le nouveau Plan de développement des Forces canadiennes et*

la nouvelle structure des forces, mentionnés plus haut, aient été élaborés.

L'instruction jouera un rôle important lorsqu'il s'agira de répondre aux besoins découlant de la mobilisation

20.71 Les exigences relatives à l'instruction sont déterminées par le modèle de structure de GPM et par les mouvements de personnel à l'intérieur de cette structure.

20.72 Le système d'instruction individuelle du MDN a été conçu pour répondre aux besoins de la structure de GPM en place. Les cours pour les groupes professionnels «verts», c'est-à-dire ceux qui semblent communs à plus d'un élément, sont donnés par l'organisation d'instruction centrale. Les cours relatifs à des besoins particuliers à un élément sont dispensés par les divers commandements.

Il faut des méthodes améliorées pour s'assurer que l'instruction répond aux objectifs du ministère de la façon la plus rentable possible.

20.73 Un certain nombre de compromis devraient être faits pour que le système d'instruction soit rentable. À un niveau de base, la structure de GPM devrait être conçue de telle sorte qu'elle permette d'atteindre les objectifs opérationnels et les objectifs de maintien du moral, puis de grouper de manière efficiente les compétences requises par la structure des forces. Des méthodes appropriées devraient alors être choisies pour développer diverses compétences - formation sur le tas, en manoeuvres de campagne, dans la salle de classe, ou au moyen d'autres méthodes, par exemple, les cours d'autoformation. Ensuite, si la salle de classe est l'approche choisie, il devrait être possible de déterminer des méthodes pour accroître l'efficience en groupant l'instruction. L'efficacité du système d'instruction devrait alors faire l'objet d'une surveillance systématique de façon à pouvoir s'assurer que l'instruction reste utile et efficiente, et des mécanismes devraient être mis en place pour procéder à tout réaménagement jugé nécessaire.

20.74 La politique actuelle du ministère exige que ces mesures soient exécutées. Les mécanismes actuellement en place sont cependant complexes et ne sont pas appuyés par des liens de responsabilité clairement définis. Il n'existe pas de mécanismes pour garantir l'utilité continue de l'instruction.

20.75 Le système en place assure la formation d'un grand nombre de personnes pour répondre à un ensemble d'exigences normalisées à des étapes particulières de leur carrière. Cette méthode ne semble pas convenir à une organisation militaire où les tâches peuvent varier considérablement et où les effectifs sont souvent renouvelés.

20.76 La question de l'instruction militaire et de la formation est traitée dans le chapitre 22.

L'obligation de rendre compte au Parlement devrait être renforcée

20.77 En 1988, nous avions recommandé que le ministère élabore des indicateurs de capacité de défense et qu'il les présente au Parlement. Les organisations de défense dans certains autres pays présentent des rapports officiels sur des questions comme l'état de préparation, la capacité de soutien et de combat et les objectifs de structure des forces, notamment la disponibilité des forces de réserve. Le MDN ne fait rapport sur aucun de ces indicateurs dans l'intérêt de la sécurité nationale. À la suite d'une autre de nos recommandations formulée en 1984, le ministère s'emploie actuellement à vérifier un système de surveillance de l'état de préparation, mais jusqu'à présent, aucun plan

n'a été établi pour transmettre au Parlement toute information en résultant.

20.78 La présente vérification et la vérification de 1987 sur le soutien matériel ont permis de relever des lacunes importantes dans l'aptitude du ministère à assumer son rôle en temps de guerre. La reddition de comptes au Parlement serait améliorée si une plus grande quantité de renseignements étaient fournis régulièrement sur ces points et sur d'autres éléments de capacité importants.

21

Le ministère de la Défense nationale

Gestion des ressources humaines
Conditions de service militaire

Le ministère de la Défense nationale

Gestion des ressources humaines
Conditions de service militaire

Points saillants

21.1 Les conditions de service incluent la solde, les avantages sociaux et les indemnités que reçoivent les membres des Forces canadiennes, ainsi qu'une vaste gamme de services et d'avantages supplémentaires ayant pour but de compenser certaines conditions particulières ou de promouvoir le dévouement et l'esprit militaire. Il y a plus de 170 éléments, dont bon nombre sont conçus en fonction de la nature particulière d'une carrière au sein des forces armées. Parmi les conditions de service, la solde et les indemnités militaires s'élevaient, à elles seules, à 3,3 milliards de dollars en 1989 (paragraphes 21.6 à 21.11).

21.2 Comme ce fut le cas pour les autres fonctions de la gestion des ressources humaines, les conditions de service ont changé sensiblement avec l'unification des forces armées. Les mécanismes actuellement en place pour établir et modifier les conditions de service découlent de changements qui ont été effectués au cours des deux dernières décennies, sans politique ni plans bien définis (21.11 à 21.34).

21.3 Il en est résulté une politique fragmentée relativement aux conditions de service, et une séparation des éléments les uns des autres ainsi que des objectifs du ministère. Ces objectifs sont d'attirer du personnel, de le retenir et de le motiver (21.15 à 21.43).

21.4 Nous nous interrogeons sur de nombreux aspects du caractère équitable, de la pertinence et du but des éléments présentement en place. Nous mettons également en doute la validité et l'efficience d'un grand nombre de processus de gestion (21.17 à 21.35).

21.5 Nous recommandons un examen fondamental et systématique des conditions de service. Nous recommandons aussi que soient revus et modifiés les mécanismes qui sont utilisés pour les administrer, y compris la liaison entre le ministère de la Défense nationale et le Conseil du Trésor (21.35 à 21.44).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	21.6
Étendue de la vérification	21.12
Évaluation générale	21.13
Observations et recommandations	
Nécessité de clarifier des politiques importantes Une approche institutionnelle ou professionnelle? (21.17) Que signifie «comparabilité à la fonction publique»? (21.24) Quel est l'objet des autres éléments? (21.32)	21.15
Une étude globale s'impose	21.35
Les processus de gestion devraient également être examinés	21.37
Pièce	
21.1 Conditions de service militaire	

Le ministère de la Défense nationale

Gestion des ressources humaines
Conditions de service militaire

Introduction

21.6 Dans le chapitre 20, nous expliquons quelques-unes des différences importantes entre les organisations militaires et les organisations publiques ou privées. Parmi ces particularités, qui ont une influence sur l'établissement de la solde et d'autres conditions de service, mentionnons les suivantes : des différences fondamentales dans les tâches accomplies; la nécessité d'un leadership militaire et le degré de dévouement requis pour faire passer la patrie avant soi-même; l'absence de négociations collectives; et la nature fermée du régime militaire, ce qui veut dire que toutes les compétences sont formées par l'organisation.

21.7 Les organisations militaires ont élaboré des lignes de conduite et des méthodes qui sont axées sur les caractéristiques institutionnelles. En ce qui concerne les conditions de service, notons la nécessité de fonder la rémunération sur le grade et l'ancienneté plutôt que sur les compétences particulières requises ou les tâches accomplies; le maintien d'une communauté militaire avec son propre réseau d'installations et de programmes de soutien; ainsi que le prestige et la reconnaissance des réalisations professionnelles. Cela témoigne des différences fondamentales entre le service militaire et l'emploi dans le secteur civil; de la différence qu'il y a entre s'enrôler dans les forces armées et adopter leur mode de vie, et prendre un emploi civil. Malgré ces particularités, les forces armées doivent néanmoins être perçues comme un employeur juste et équitable.

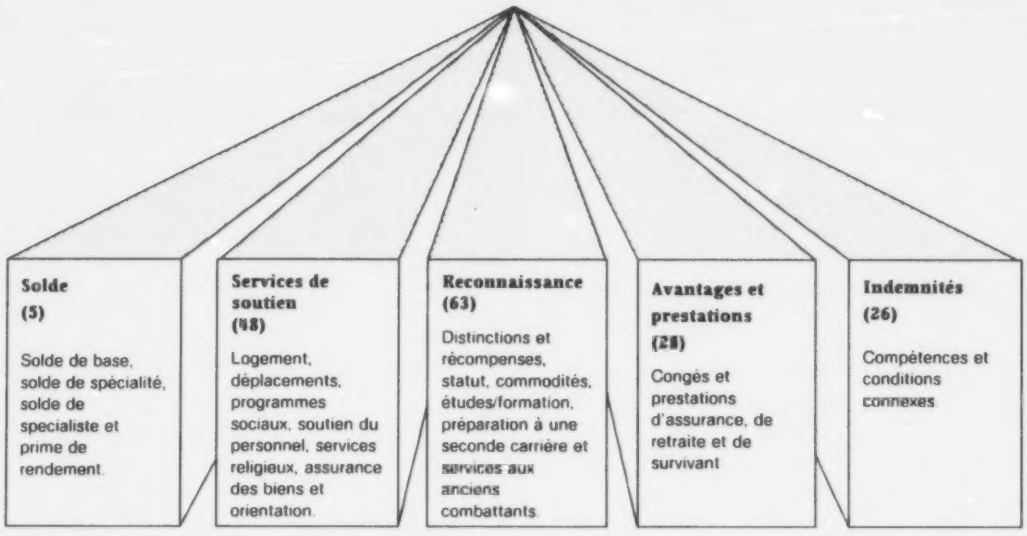
21.8 Nous avons réuni sous l'étiquette générale de «conditions de service» quelque 170 éléments monétaires et non monétaires. La pièce 21.1 en présente les principales composantes, soit : solde; indemnités; avantages sociaux, par exemple, les congés et les régimes de pension; le perfectionnement professionnel et la reconnaissance professionnelle, le statut et les récompenses; ainsi que les services de soutien et les considérations relatives au mode de vie pour les militaires, leurs personnes à charge et leur conjoint. La figure ne tient pas compte d'une autre dimension importante, qui a un effet significatif sur le moral et le dévouement des militaires, à savoir la qualité de la vie militaire. Il s'agit de facteurs moins palpables, par exemple, la fierté d'être militaire, le danger, les risques, ainsi que la disponibilité de matériels modernes.

Le ministère de la Défense nationale applique plus de 170 conditions de service différentes, dont beaucoup sont conçues en fonction de la nature particulière d'une carrière au sein des forces armées. La responsabilité de la solde et des indemnités incombe conjointement au MDN et au Conseil du Trésor.

21.9 Les lignes de conduite relatives aux conditions de service sont mises en application par 40 directorats au Quartier général de la Défense nationale. Elles se trouvent exposées dans les Ordonnances administratives des Forces canadiennes (OAFC), regroupées en neuf volumes.

Pièce 21.1

CONDITIONS DE SERVICE MILITAIRE



Les conditions de service militaire englobent 170 éléments qui peuvent être groupés comme l'illustre ce tableau.

21.10 En vertu de la *Loi sur la défense nationale*, le Conseil du Trésor a la responsabilité et le pouvoir d'établir la solde et les indemnités applicables aux Forces canadiennes. La responsabilité de donner des avis au Conseil du Trésor à ce sujet ainsi qu'au sujet de nombreuses autres conditions de service est partagée par le ministère et le Secrétariat du Conseil du Trésor. En 1989-1990, les dépenses directes liées à la solde des militaires de la Force régulière et à la solde spéciale et indemnités se sont élevées à quelque 3,3 milliards de dollars, soit environ 29 p. 100 des dépenses du MDN. Bien qu'il soit important, le coût des éléments non monétaires des conditions de service est difficile à établir (voir la pièce 21.1).

21.11 Jusqu'en 1967, les forces terrestres, les forces maritimes et les forces aériennes avaient chacune leur système pour l'administration des conditions de service. Ces systèmes avaient un caractère hautement institutionnel et s'appuyaient fortement sur des éléments non monétaires, par exemple les vivres et le logement gratuit, et des mess subventionnés. L'unification a entraîné la mise en place d'une structure de grades et de groupes professionnels uniforme, et d'une structure salariale commune, nouvelles structures administrées par le quartier général national. À bien des égards, elles ne tenaient plus compte des différences entre les éléments Terre, Mer et Air et réduisaient aussi l'importance des éléments non monétaires. La solde et les autres avantages sociaux devaient être déterminés en fonction de la «comparabilité» avec la fonction publique, mais, comme nous l'expliquons plus loin, cette idée n'a pas été clairement définie.

Étendue de la vérification

21.12 Nous avons examiné dans quelle mesure les conditions de service sont structurées et appliquées de façon à répondre

aux exigences et aux objectifs militaires de manière efficace, efficiente et économique. Nous avons examiné les systèmes et les méthodes qui sont utilisés pour établir les objectifs visant à attirer du personnel, à le retenir et à le motiver, et pour faire rapport sur le degré de réalisation de ces objectifs. Nous avons aussi examiné l'administration de certains éléments essentiels de la solde, des indemnités, des avantages sociaux et des services de soutien du personnel. Nous n'avons pas tenté de déterminer si les conditions de service étaient suffisantes et satisfaisantes.

Évaluation générale

21.13 Les décisions concernant les conditions de service militaire sont prises dans le cadre de quasi-négociations entre le ministère et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Même si le MDN et le Secrétariat du Conseil du Trésor sont tous deux responsables de donner des avis au Conseil du Trésor sur les conditions de service militaire, avec l'évolution du processus, le MDN élabore maintenant des propositions pour ensuite les négocier avec le Secrétariat. Cette approche a donné lieu à des changements fragmentaires, sans qu'on tienne beaucoup compte de leurs répercussions sur le système dans son ensemble. Les systèmes et les méthodes visant à déterminer et à administrer les 170 éléments fonctionnent séparément les uns des autres dans certains cas, et ne sont pas rattachés aux objectifs plus globaux de gestion du personnel du ministère. Cette situation a créé de nombreux problèmes en ce qui concerne la façon dont les conditions de service sont appliquées en temps de paix, et a généralement eu pour effet de renforcer le processus, plutôt que les résultats.

21.14 Un certain nombre d'études ont été prévues ou exécutées sur divers aspects de l'administration des conditions de service. Toutefois, pour que celles-ci soient bien coordonnées, fonctionnent bien et correspondent aux objectifs communs concernant le personnel, il faut une étude de l'administration du système dans son ensemble. Il faut aussi une méthode, qui soit mieux adaptée que les quasi-négociations, à partir de laquelle élaborer les conditions de service militaire.

Observations et recommandations

Nécessité de clarifier des politiques importantes

21.15 Comme nous l'avons signalé, en l'absence d'un plan approuvé à plus long terme pour la structure des forces, les Forces canadiennes n'ont aucun point de référence pour fixer leurs objectifs d'attirer du personnel, de le retenir et de le motiver. Les objectifs et les principes établis il y a plus de 20 ans, à la suite de la politique de comparabilité avec la fonction publique, étaient des objectifs globaux et généraux; ils n'offraient pas d'indications suffisantes sur trois considérations très importantes :

- la mesure dans laquelle les conditions de service devraient correspondre à des caractéristiques d'ordre institutionnel (salaire égal pour le grade et accent sur la formation d'un esprit de corps) ou professionnel (solde et avantages sociaux déterminés par les conditions du marché général du travail);
- comment la «comparabilité» avec la fonction publique devait être interprétée;
- le degré de souplesse pouvant être exercée dans la conception et l'application d'éléments particuliers.

21.16 L'absence d'orientation dans ces domaines, l'atmosphère de quasi-négociations et l'absence d'une structure des forces à long terme, comme base de planification, ont entraîné le développement d'une gamme complexe de mécanismes qu'il est difficile de rattacher aux objectifs de la structure des forces et qui ont donné lieu à des injustices et à du gaspillage. Nous donnons des exemples ci-après.

Une approche institutionnelle ou professionnelle?

21.17 Même si, pour les Forces canadiennes, l'approche institutionnelle à l'égard des conditions de service est la norme, il n'existe aucune ligne de conduite avec critères pour justifier les cas d'exception. C'est ainsi que l'on se retrouve devant une foule d'approches institutionnelles et professionnelles qu'il est difficile de rationaliser.

21.18 Il serait souhaitable que, dans une organisation militaire, la solde soit la même pour tous les militaires du même grade. Cette proposition irait dans le sens du concept d'équipe et de la notion selon laquelle tous les militaires ont la même importance en cas de conflit. Des exceptions peuvent se révéler nécessaires pour une force de volontaires, qui doit s'insérer dans le marché du travail, comme c'est le cas au Canada. Dans certains groupes professionnels hautement spécialisés, par exemple, il peut se révéler impossible d'attirer ou de retenir le nombre voulu de personnes aux taux de solde générale des forces armées. Il est important que les cas d'exception soient établis d'une manière planifiée et compréhensible de manière à nuire le moins possible aux valeurs d'équipe.

21.19 Nous avons constaté que de nombreuses conditions de service étaient administrées d'une manière qui ne cadre pas avec la notion d'équipe, et que les principes sous-jacents n'étaient pas clairs.

20.20 Par exemple, les groupes professionnels militaires (GPM) pour les militaires du rang se répartissent en trois échelles de solde, fondées sur le niveau de compétence associé aux postes que devraient occuper les caporaux dans chaque GPM. Les critères qui sont appliqués pour déterminer quels GPM tombent dans les différentes échelles ne permettent pas de faire une nette distinction entre les divers niveaux de complexité des tâches qui existent au grade de caporal. Les GPM qui reçoivent la solde de spécialité sont ceux qui produisent des compétences non rattachées au combat. Une échelle de cotation très étendue est utilisée et elle inclut, dans la même échelle de solde, des postes comportant des niveaux de compétence très diversifiés, tandis que des postes très semblables, près des limites, ont des taux de rémunération différents. Les trois échelles qui existent actuellement sont un reliquat des dix échelles en place avant l'unification. On s'est donc orienté vers une solde selon le rang.

21.21 Il y a des cas où un grade a été conféré en vue d'offrir une meilleure rémunération pour des raisons professionnelles. En outre, l'application de la prime de rendement aux officiers supérieurs et à certains officiers juridiques, et une tentative récente visant à réduire l'attrition en offrant une indemnité d'aviateur à tous les pilotes sous le grade de lieutenant-colonel, qu'ils fassent ou non partie d'un équipage d'aéronef, sont des mesures qui s'écartent inexplicablement de l'approche institutionnelle.

Il faut préciser dans quelle mesure les considérations d'ordre institutionnel et professionnel devraient l'emporter lorsqu'il s'agit de déterminer et d'appliquer les conditions de service, et en informer les militaires.

21.22 Depuis plus d'une décennie, le ministère étudie la possibilité d'utiliser d'autres moyens que la promotion en vue d'augmenter la solde dans les cas de compétences professionnelles accrues. Cette étude, que l'on appelle maintenant Programme d'avancement dans le métier selon la compétence et les connaissances (AMCC), vise à faire disparaître les incompatibilités entre l'approche institutionnelle et l'approche professionnelle. Comme l'indique l'étude AMCC, l'abandon de l'approche institutionnelle pose plusieurs problèmes majeurs. Le plus important réside dans la complexité inévitable que représente l'administration équitable d'un tel régime de

Pour répondre aux exigences en personnel militaire, il faut un régime de solde et de conditions de service qui tienne compte des impératifs propres à la vie militaire (voir le paragraphe 21.17).

solde en fonction des compétences, compte tenu de la grande diversité des tâches exécutées, même à l'intérieur d'un GPM, et de l'obligation de surveiller continuellement une structure de rémunération qui change constamment. Il y aurait aussi les problèmes de moral que créerait un statut de commandement où le militaire plus ancien risquerait de toucher une solde moins élevée que celle de gens sous son commandement.

21.23 Le projet AMCC représente une évolution importante par rapport à la solde en fonction du grade et à la notion que tous les postes à un rang donné apportent une contribution égale à l'efficacité opérationnelle de l'unité. Les membres de la haute direction devront établir si les exigences relatives au recrutement et au maintien en fonction de personnel demandent une approche professionnelle axée sur le marché, à la base du AMCC, plutôt que sur le concept d'équipe qui est à la base de l'approche institutionnelle actuelle.

Que signifie «comparabilité à la fonction publique»?

21.24 Bien que la solde, les avantages sociaux et d'autres conditions de service doivent être comparables avec ce qui est offert dans la fonction publique, dans la mesure où ils peuvent l'être tout en tenant compte des exigences propres aux forces armées, il existe de graves contradictions dans les méthodes de calcul. Voici quelques exemples.

21.25 **Solde.** On utilise cinq niveaux de référence différents pour calculer la solde des membres de la Force régulière. La solde des militaires du rang (MR) et des officiers du service général (OSG), y compris les pilotes, est fondée sur une comparaison complexe des taux de paye et d'autres éléments de rémunération dans la fonction publique. Beaucoup de ces autres éléments sont subjectifs et, dans certains cas, le choix de les inclure ou non dans la formule de comparabilité pourrait être débattu. La solde des officiers spécialistes (médecins, dentistes et avocats militaires) ainsi que des officiers militaires supérieurs est fondée sur une comparaison de la rémunération des groupes semblables dans la fonction publique.

21.26 La solde pour les MR est fondée sur une comparaison de la classification des tâches accomplies par les militaires en temps de paix et des tâches exécutées à la fonction publique. Cette comparaison ne tient pas compte des tâches proprement militaires et n'est pas directement liée aux objectifs des forces. Dans le cas des MR, on utilise le grade de caporal pour la comparaison avec les emplois de la fonction publique. Bien que l'existence de groupes de solde standard et de solde de spécialiste donne lieu à une progression dans l'échelle de solde du grade de caporal, cette progression représente environ 15 p. 100 de la progression constatée dans les échelles de rémunération des groupes de référence de la fonction publique. Il est donc difficile d'établir la validité du processus complexe utilisé pour calculer un taux de rémunération lorsqu'il n'est pas possible d'assurer une comparabilité individuelle. Nous avons également constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas procédé à des études sur place pour voir si la description d'emploi correspondait aux tâches effectivement accomplies.

21.27 Les augmentations des niveaux de solde pour les OSG sont fondées sur les augmentations accordées à 62 000 fonctionnaires syndiqués. Les augmentations de traitement dans la fonction publique sont déterminées non seulement par les forces du marché, mais aussi par des changements dans les niveaux de classification, l'importance et la répartition des groupes professionnels, ainsi que par les négociations collectives. Ces changements ne correspondent pas nécessairement aux circonstances militaires. Il y a un manque de documentation pour justifier la pertinence des niveaux de solde établis initialement pour les OSG lorsque le système a été mis en oeuvre. Sans une telle documentation, on ne sait pas si les heures supplémentaires et d'autres facteurs sont pris en considération et si, par conséquent, le rapport actuel avec la fonction publique est correct. Depuis octobre 1989, le MDN explore les possibilités d'une autre approche avec le Secrétariat du Conseil du Trésor.

21.28 Les niveaux de solde pour les officiers supérieurs correspondent aux traitements des cadres de la fonction publique et ils ont initialement été fondés sur une comparaison de classification officielle, laquelle n'a pas été revue depuis huit ans. La solde des officiers spécialistes est égale au traitement accordé à des groupes professionnels semblables dans la fonction publique. On a récemment augmenté la solde des médecins militaires en vue de

réduire l'attrition, à partir d'une étude des postes-repères de la fonction publique. Les dentistes militaires n'ont touché aucune augmentation de solde depuis trois ans, en dépit d'une étude récente dans laquelle on recommande des augmentations de solde pour assurer une meilleure continuité d'emploi.

La valeur relative de la solde au niveau interne doit être soigneusement mise en balance avec l'objectif de comparabilité des traitements au niveau externe.

21.29 La valeur relative de la solde au niveau interne est en train de changer. La solde des MR augmente plus rapidement que celle des OSG, et il se produit une compression de solde. La progression n'est pas non plus uniforme dans chaque grade. Le nombre d'échelons de traitement pour différents grades varie de quatre à dix. Le ministère a entrepris de réexaminer ses politiques de supplément de rémunération pour les MR dans le cadre du projet AMCC, et il a lancé une importante étude sur la solde des OSG.

21.30 Autres indemnités et avantages. La solde versée aux MR et aux OSG tient compte de différences dans la valeur de certaines indemnités et de certains avantages. Comme nous l'avons déjà mentionné, un grand nombre de ces éléments ont été inclus dans la comparaison et une valeur relative leur a été attribuée dans un climat de quasi-négociations. On peut se demander jusqu'à quel point beaucoup de ces indemnités et avantages sont comparables à ceux de la fonction publique puisque nombre d'entre eux ont été établis subjectivement et, dans certains cas, sont compensés par des réductions salariales. Voici quelques exemples :

- Plusieurs indemnités, notamment l'indemnité d'aide au logement (IAL), l'indemnité d'affectation et les indemnités d'environnement, sont financées par la réduction des niveaux de solde pour tous les MR et tous les OSG, de façon à créer une réserve aux fins de redistribution aux militaires admissibles à l'indemnité. Le MDN avait demandé que ces indemnités soient accordées pour tenir compte de certaines caractéristiques de la vie militaire, mais il a été décidé de les incorporer dans les calculs de solde de façon qu'elles puissent faire l'objet d'un redressement automatique tous les ans. Selon cette formule, toutefois, si ces indemnités sont majorées, la solde de tous les militaires est proportionnellement réduite.

- La pension et la sécurité d'emploi ont été combinées pour former un élément de comparaison, et elles n'ont pas depuis fait l'objet d'une étude et d'un redressement périodiques. La valeur réelle de la pension des forces armées et de la pension de la fonction publique n'a pas été comparée. Certains militaires bénéficient d'une moins grande sécurité d'emploi, mais les rapports actuariels indiquent que la valeur des prestations de retraite est beaucoup plus élevée dans le cas des forces armées. Les changements proposés à la loi sur la pension de retraite auraient pour effet de confirmer l'appui donné par le gouvernement au financement des coûts actuariels plus élevés, attribuables surtout à la politique de retraite mise de l'avant pour garantir une force militaire jeune.

- La valeur attribuée aux heures supplémentaires est elle aussi subjective. Les MR touchent 6 p. 100 de plus pour les heures supplémentaires, et les OSG, 4 p. 100. Certains médecins militaires touchent maintenant une rémunération additionnelle pour les heures supplémentaires à cause du redressement de solde récemment approuvé par le Conseil du Trésor. Les officiers supérieurs et les autres officiers spécialistes ne bénéficient pas de redressements pour les heures supplémentaires. La rémunération pour heures supplémentaires, versée aux MR et aux OSG, ouvre droit à pension parce qu'elle

est incorporée à la structure salariale, tandis que ce n'est pas le cas dans la fonction publique.

- La prime de bilinguisme versée aux employés qualifiés de la fonction publique n'a jamais été versée aux membres des forces armées. De 1981 à 1988, des crédits relatifs à la prime au bilinguisme, à la rémunération pour poste intérimaire, etc. ont servi à mesurer la différence entre l'ensemble de la solde et des avantages des militaires et la rémunération et les avantages sociaux des fonctionnaires, et ils ont été inclus dans le processus de comparaison pour les MR et les OSG. Le crédit pour la prime de bilinguisme a été retiré du processus de comparaison en 1989.

- Des pourcentages arbitraires ont été attribués à trois particularités de la vie militaire, qui forment ce qu'on appelle le facteur «X», à savoir le code de discipline militaire, les désagréments de la séparation et les désagréments de l'affectation. Les désagréments de l'affectation, inclus dans le calcul du facteur «X», sont partiellement compensés par le versement d'une indemnité d'affectation pour contrebalancer les inconvénients de cette situation.

21.31 Il nous a donc été difficile de comprendre les principes à la base de la comparabilité, compte tenu des méthodes actuellement appliquées. Il nous a aussi été impossible de faire le lien entre ces méthodes hautement structurées et les objectifs de gestion du personnel des Forces canadiennes.

Quel est l'objet des autres éléments?

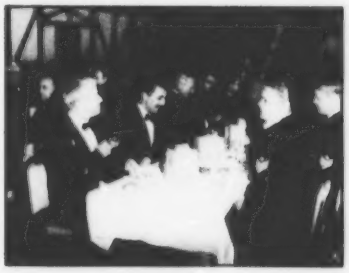
21.32 Certains éléments des conditions de service visent à contrebalancer des conditions de travail ou de vie, ou à développer l'esprit militaire et un sens de la solidarité. Les militaires peuvent être mutés tous les deux à cinq ans, ce qui peut entraîner des inconvénients, par exemple, des coûts de logement accrus; la perte d'un emploi pour le conjoint; des systèmes d'éducation et des établissements médicaux nouveaux; et dans certains cas, la séparation d'avec le conjoint et les enfants.

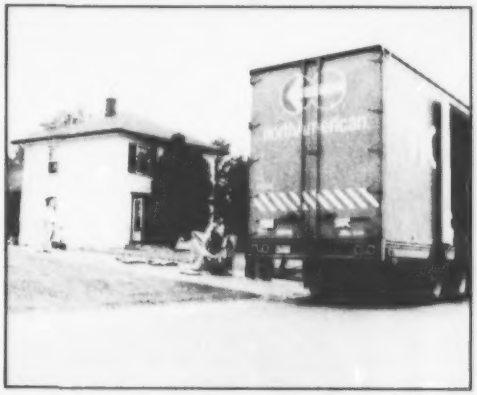
La comparaison du régime de rémunération des forces armées et de celui de la fonction publique est devenue un exercice hautement structuré qui ne peut pas être rattaché aux objectifs des forces visant à attirer et à retenir du personnel, ou à d'autres objectifs, par exemple, l'équité.

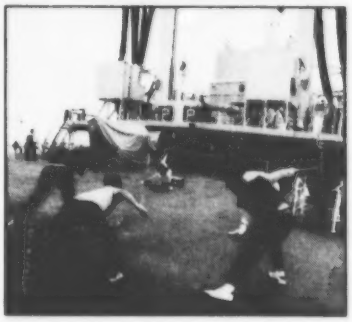
21.33 Les principaux mécanismes de compensation sont une gamme de services au personnel et diverses indemnités, dont le coût s'élève à plus de 200 millions de dollars par année. Mais, comme nous l'avons déjà fait remarquer, un grand nombre de ces services et indemnités sont financés par la réduction des niveaux de solde et permettent de contrebalancer des circonstances ou des besoins spéciaux, en partie grâce à une redistribution de la solde.

21.34 Nous avons constaté des lacunes dans l'administration de tous ces services et indemnités. Ainsi :

- Le besoin de tels services aux militaires et à leurs personnes à charge, par exemple les services récréatifs et communautaires, le soutien des familles militaires ainsi que les commodités, varient grandement d'un commandement à l'autre et d'un endroit à l'autre. Le ministère examine l'idée d'une approche uniforme pour le soutien des familles militaires. On ne sait pas très bien si ces services doivent être offerts de façon uniforme dans toutes les bases, ou s'ils doivent être conçus pour répondre à des







Les programmes et services de soutien visent à remédier à certains des inconvénients qu'entrainent les affectations et les absences du foyer, ainsi qu'à reconnaitre l'importance que les FC attachent au bien-être et au moral de leurs membres (voir le paragraphe 21.32).

besoins particuliers. Nous reconnaissons que le système ministériel de fonds non publics permet d'offrir certains programmes récréatifs et communautaires qui sont indépendants de ceux financés au moyen de fonds publics.

- L'indemnité d'aide au logement (IAL) est maintenant désuète et elle repose sur des principes non pertinents. En outre, les propriétaires de maison, les personnes non accompagnées et les personnes vivant à certains endroits font l'objet de discrimination. Le ministère a examiné cette situation, mais il lui reste certains problèmes à étudier étant donné que les changements peuvent affecter les traitements des MR et des OSG.

- Les Forces canadiennes possèdent plus de 20 000 logements familiaux (LF). Il existe une ligne de conduite concernant les LF qui veut que le gouvernement et les Forces canadiennes reconnaissent la responsabilité qui leur incombe de veiller à ce que les militaires puissent avoir accès à des logements satisfaisants et abordables. Le Conseil du Trésor a récemment décrété que la construction de nouveaux logements familiaux ne doit être entreprise que dans les cas où il y a pénurie de logements convenables localement. Ce n'est pas partout que des LF sont mis à la disposition de tous les militaires. Le montant du loyer pour les LF, qui est fondé sur les évaluations de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, est souvent inférieur au montant exigé sur le marché pour des logements privés à cause de l'âge, du modèle et de l'emplacement des logements. Le ministère sait qu'il y a des manques d'uniformité dans le domaine des LF; par exemple, il n'y a pas de LF pour tous les militaires à tous les endroits et les loyers ne sont pas les mêmes partout au pays. Le groupe de travail ministériel sur le logement est présentement à réviser la politique à cet égard.

- Les dispositions relatives à l'allocation de service extérieur et les principes qui en sont à la base n'ont pas fait l'objet d'un examen en profondeur. Par exemple, les militaires qui servent aux bases de Lahr et de Baden, en Allemagne de l'Ouest, touchent une indemnité correspondant à 50 p. 100 de l'indemnité de service à l'étranger accordée aux fonctionnaires, une décision arbitraire prise en 1975, et dont la justesse n'a pas été confirmée depuis. Une certaine différence se justifie peut-être parce que les militaires en poste à l'étranger vivent habituellement avec d'autres Canadiens, mais le niveau actuel de l'allocation n'a pas été établi à la lumière des exigences courantes.

Les politiques visant à contrebalancer certains désavantages du service militaire ne sont pas toujours conçues, appliquées et revues périodiquement en fonction de leurs objectifs, et modifiées au besoin.

Une étude globale s'impose

21.35 Le ministère a besoin de lignes de conduite et de critères qui fassent l'équilibre entre l'approche institutionnelle et l'approche professionnelle tout en prenant en considération les nouvelles exigences. Il faut une plus grande souplesse dans l'application des instruments destinés à tenir compte des exigences purement militaires, sans qu'il soit nécessaire de réduire la solde de tous les militaires. L'incertitude au sujet des objectifs et de la façon de les atteindre a entraîné une prolifération de méthodes et de principes pour offrir les conditions de service. Un certain nombre d'éléments particuliers ont besoin d'être actualisés ou rationalisés. Mais, dans l'ensemble, une étude globale des conditions de service en tant que système est nécessaire.

21.36 Il conviendrait d'entreprendre une étude globale des politiques, des systèmes et des méthodes utilisés pour établir la solde et les autres conditions de service. Ces politiques, systèmes et méthodes devraient être rattachés aux objectifs de gestion du personnel des forces armées, objectifs qui sont fondés sur un Plan de structure des forces à plus long terme et visant, notamment, à attirer du personnel et à le retenir, à maintenir la valeur relative au niveau interne, à contrebalancer les désavantages du service militaire et à promouvoir l'esprit militaire propre à chaque commandement. Ils devraient aussi être faciles à comprendre et à communiquer.

***Commentaire du ministère** : Il est juste qu'une étude globale des politiques, des systèmes et des méthodes utilisés pour établir les conditions de service devrait être effectuée si l'on veut s'assurer que ces politiques, systèmes et méthodes tiennent compte des objectifs de gestion du personnel des Forces.*

Les processus de gestion devraient également être examinés

21.37 Comme nous l'avons déjà indiqué, la responsabilité de donner des avis au Conseil du Trésor au sujet de la solde et de certaines autres conditions de service est partagée par le ministère et le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Des attributions ont été établies en 1968 pour un groupe consultatif du MDN et du SCT sur la solde et les conditions de service militaires. Ce groupe consultatif est chargé de donner des avis au Conseil du Trésor en ce qui concerne les taux de solde et les indemnités; le rapport entre les taux de solde et les indemnités au sein des Forces canadiennes et dans le secteur civil; et la structure salariale. Toutefois, le groupe consultatif ne s'est pas réuni souvent depuis 1986, et il ne fonctionne plus selon l'esprit de son mandat initial.

21.38 Au cours de ses premières années d'existence, le groupe consultatif du MDN et du SCT s'est réuni fréquemment pour jeter des bases de comparaison entre la rémunération des militaires et celle des fonctionnaires. Il a établi certains mécanismes, qualifiés de temporaires, en attendant d'autres études et remaniements. Cependant, une fois ces mécanismes en place, l'accent est passé de leur objectif à leur aspect pratique. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les Forces canadiennes ont reconnu la nécessité d'une étude globale des principes et des méthodes utilisés pour déterminer les conditions de service, mais il reste à mettre au point les plans d'une telle étude.

Le groupe consultatif du MDN et du SCT ne fonctionne pas comme il avait été prévu.

21.39 La nature des rapports de travail du SCT et du MDN est passée d'un intérêt mutuel envers la réalisation de la politique gouvernementale et des objectifs militaires relatifs au personnel, au mode actuel de quasi-négociations, dans le cadre desquelles les Forces doivent convaincre le Secrétariat du Conseil du Trésor de la nécessité d'apporter des changements au fur et à mesure que les problèmes se posent. Il en a découlé une fragmentation de la politique relative aux conditions de service, qui a des répercussions sur le système dans son ensemble, qui est la cause de bon nombre des problèmes que nous avons relevés, et qui explique qu'on se soit écarté des objectifs initiaux.

21.40 Une étude des conditions de service militaire devrait porter sur les liens entre le ministère et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Au cours de chacune des cinq dernières années, il a fallu une intervention des ministres pour régler d'importantes questions dans le domaine de la rémunération. Dans la fonction publique, on fait souvent appel à des tiers pour juger de l'équité du traitement et des autres avantages, ce qui ne peut pas se faire dans le cas des militaires.

21.41 Bien que le Conseil du Trésor ait la responsabilité de la solde et des indemnités militaires, le SCT ne procède pas à l'examen périodique et systématique des politiques et des méthodes qui sont utilisées pour les établir et les administrer.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit renforcer son rôle pour qu'il corresponde à ses responsabilités relatives à la solde et aux indemnités militaires.

21.42 Les conditions de service ne sont soumises ni à une surveillance suivie du SCT pour vérifier dans quelle mesure on respecte la politique, ni à des révisions périodiques pour tenir compte des changements d'objectif ou de principe. L'incertitude parmi les militaires, quant à l'objet ou à l'intention de quelques éléments, a donné lieu à de nombreuses demandes de renseignement aux quartiers généraux.

21.43 Il existe maintenant des méthodes pour fournir des renseignements sur l'aptitude des forces armées à attirer du personnel et à le retenir, mais elles n'offrent pas encore de renseignements fiables sur l'influence relative des divers éléments des conditions de service. Cette information est nécessaire comme base à l'étude de l'utilisation des conditions de service pour appuyer les objectifs de gestion du personnel.

21.44 Le cadre de gestion des conditions de service militaire, notamment les rapports entre le SCT et le MDN, devrait être revu et modifié selon les besoins. Cet exercice devrait permettre l'élaboration de rôles et de responsabilités clairement définis et démarqués pour le SCT et le MDN; de méthodes visant à surveiller et à évaluer l'efficacité; d'une base pour l'étude des changements ou des redressements; et de politiques à jour et compréhensibles, communiquées aux militaires.

***Commentaire du ministère** : Il est juste que le cadre de gestion des conditions de service militaire, notamment les rapports entre le SCT et le MDN, devrait être revu et modifié, selon les besoins.*

22

Le ministère de la Défense nationale

Gestion des ressources humaines
Instruction et formation

Le ministère de la Défense nationale

Gestion des ressources humaines
Instruction et formation

Points saillants

22.1 Un imposant réseau d'écoles, de collèges et d'installations d'instruction spécialisée dispense l'instruction et la formation dont le personnel des Forces canadiennes a besoin en temps de paix. En temps de guerre, ce même réseau doit pouvoir fournir, de façon continue, un grand nombre de personnes bien formées pour remplacer les blessés et accroître les effectifs (paragraphe 22.6).

22.2 Nous avons noté qu'il était possible d'améliorer l'efficience du service de l'instruction. D'après les stagiaires interrogés au cours d'un sondage, 27 p. 100 de l'instruction individuelle dispensée par le Service de l'instruction des Forces canadiennes portait sur des tâches que la personne pouvait déjà accomplir et 35 p. 100, sur des tâches qu'elle n'aurait pas à effectuer à son prochain poste. L'instruction dont il est question coûte environ 165 millions de dollars par année. Certains de ces coûts pourraient être réduits, par exemple, grâce à une présélection des candidats, à une formation en cours d'emploi accrue ou à l'élimination de l'instruction inutile. Il est également possible de confier l'instruction à l'extérieur (22.13 et 22.31).

22.3 Les Forces canadiennes doivent offrir des cours de langues à un grand nombre de candidats, dans une organisation où les militaires changent de poste tous les deux à cinq ans. Depuis 1980, le programme d'enseignement des langues officielles a coûté 500 millions de dollars, les salaires des stagiaires compris. Selon nous, il faudrait réévaluer le nombre de postes bilingues ainsi que leurs exigences linguistiques, ce qui permettrait de déterminer les objectifs de la formation linguistique. Celle-ci pourrait être plus productive si l'on procédait à une présélection des candidats en fonction de leur aptitude à apprendre une langue seconde et si l'on affectait les stagiaires formés à des postes où ils peuvent utiliser leur deuxième langue. Les niveaux de connaissances linguistiques des postes établis ne correspondent pas aux exigences de l'emploi (22.32 et 22.57).

22.4 Quant aux programmes de perfectionnement professionnel, ils auraient besoin d'être intensifiés. Les collèges militaires coûtent cher, et les inscriptions ne sont pas établies en fonction des besoins des Forces canadiennes. Le ministère estime que deux collèges au lieu de trois suffiraient à la demande. Les Forces canadiennes n'ont pas déterminé la formation et l'instruction nécessaires aux officiers supérieurs et généraux (22.58 et 22.70).

Points saillants (suite)

22.5 Le ministère a amélioré l'acquisition de l'infrastructure d'instruction dans le cadre de ses acquisitions des principaux systèmes d'armes. Nous avons toutefois décelé certains problèmes dans les projets que nous avons étudiés. L'infrastructure d'instruction est insuffisante, ce qui a entraîné des lacunes opérationnelles et un retard considérable dans les projets de remplacement du matériel d'instruction (22.71 et 22.77).

Table des matières

	Paragraphe
Contexte	22.6
Vérifications antérieures	22.10
Étendue de la vérification	22.11
Observations et recommandations	
L'instruction individuelle pourrait être plus efficiente	22.13
Une planification à plus long terme s'impose (22.13)	
Il est possible d'accroître l'efficience de l'instruction (22.18)	
Il faudrait envisager le recours à des sources extérieures pour l'instruction (22.23)	
Le programme d'enseignement des langues officielles a besoin d'améliorations	22.32
Il faut améliorer les politiques et les plans (22.34)	
Le Programme militaire d'enseignement des langues secondes (PMELS) pose certains problèmes d'économie et d'efficience (22.41)	
Le bilinguisme et le processus de promotion (22.47)	
Le système des affectations devrait mieux mettre à profit les compétences linguistiques (22.51)	
Résumé (22.54)	
Les programmes de perfectionnement professionnel auraient besoin d'être intensifiés	22.58
Les programmes de formation des officiers pourraient être rendus plus rentables (22.59)	
Les besoins de perfectionnement des officiers supérieurs n'ont pas été définis (22.64)	
Le matériel d'instruction a été amélioré, mais il a besoin de l'être encore davantage	22.71
Les systèmes d'information de gestion ne sont pas adéquats	22.78

Le ministère de la Défense nationale

Gestion des ressources humaines
Instruction et formation

Contexte

22.6 Un imposant réseau d'écoles, de collèges et d'installations d'instruction spécialisée offre aux Forces canadiennes l'instruction et la formation dont leur personnel a besoin en temps de paix. En temps de guerre, ce même réseau doit pouvoir fournir, de façon continue, un grand nombre de personnes bien formées pour remplacer les blessés et accroître les effectifs. Les trois principaux éléments du système d'instruction et de formation des Forces canadiennes sont décrits ci-dessous.

22.7 Système d'instruction individuelle. Le Système d'instruction individuelle des Forces canadiennes regroupe la majorité des ressources des forces armées en matière d'instruction. Un réseau de 123 établissements d'instruction et d'écoles est exploité par le Commandement maritime, la Force mobile, le Commandement aérien et le Service de l'instruction des Forces canadiennes (SIFC); celui-ci est une organisation centralisée qui dispense l'instruction pour tous les groupes professionnels qui se retrouvent dans plus d'un élément de service. Le Système d'instruction individuelle, pour sa part, donne environ 2,3 millions de jours d'instruction chaque année aux membres de la Force régulière, et son coût de fonctionnement annuel se situe autour de 500 millions de dollars.

22.8 Système de perfectionnement professionnel des officiers. Il s'agit d'un deuxième réseau formé des éléments suivants : les trois collèges militaires canadiens qui offrent une formation universitaire, l'École d'état-major des Forces canadiennes, le Collège d'état-major des Forces terrestres canadiennes, le Collège de commandement et d'état-major des Forces canadiennes et le Collège de la Défense nationale. Ensemble, ces organismes dispensent la formation professionnelle, du niveau d'officier subalterne à celui d'officier général. En outre, les Forces canadiennes offrent un programme commun de perfectionnement professionnel des officiers, axé sur l'autoformation et des examens, et chaque commandement (maritime, aérien et Force mobile) a son propre programme d'évaluation des connaissances professionnelles. L'ensemble du système assure la formation professionnelle du corps des officiers qui compte 18 000 militaires.

22.9 Instruction collective. Le troisième élément du système est l'instruction collective, qui peut s'adresser à des groupes de quelques personnes ou prendre la forme d'exercices d'envergure rassemblant jusqu'à 20 000 militaires de divers commandements et même des forces alliées. Il peut s'agir d'exercices de «poste de commandement» sur papier ou informatisés, auxquels participent quelques commandants et leurs états-majors, ou bien d'exercices «réels» nécessitant le déploiement de troupes en campagne ou de navires en mer.

Vérifications antérieures

22.10 Dans notre Rapport de 1984, nous avons abordé certains aspects de l'instruction individuelle et collective ainsi que de la mobilisation du personnel. Nous avions décelé des lacunes qui nuisaient à la prestation de l'instruction et qui réduisaient l'efficience d'ensemble du système. Nous avions également noté des lacunes dans les procédés utilisés pour planifier, contrôler et évaluer les exercices opérationnels.

École d'administration et de logistique des Forces canadiennes

Les installations ont été améliorées, mais il reste encore beaucoup à faire (voir le paragraphe 22.5).

Étendue de la vérification

22.11 Dans le chapitre 20, nous décrivons comment, dans le cadre de la structure des forces et des groupes professionnels, sont définies les compétences et les connaissances que les membres des Forces canadiennes doivent posséder. Ici, nous nous attardons surtout aux systèmes et aux méthodes utilisés pour planifier, dispenser et évaluer la formation et le perfectionnement nécessaires pour l'acquisition de ces compétences et connaissances.

22.12 Dans notre vérification, nous nous sommes posé quatre grandes questions : les éléments clés de l'instruction sont-ils économiques et efficients? Le programme d'enseignement des langues officielles est-il économique et efficient? L'infrastructure permet-elle de répondre aux besoins en temps de paix et en temps de guerre? Les systèmes de gestion conviennent-ils à la planification, au suivi et au contrôle de l'instruction?

Observations et recommandations

L'instruction individuelle pourrait être plus efficiente

Une planification à plus long terme s'impose

22.13 Le nombre de personnes que les Forces canadiennes doivent former est déterminé d'après la structure des groupes professionnels et le cheminement des militaires au sein de celle-ci. Une planification efficace est essentielle si l'on veut éviter que les écoles soient surchargées ou sous-utilisées et que le nombre de candidats formés soit supérieur ou inférieur aux besoins.

22.14 Nous avons comparé le nombre de gens formés aux exigences des Forces au cours des dix dernières années. De façon générale, le système a formé le nombre de personnes qu'il fallait.

22.15 Nous avons constaté toutefois que, souvent, les membres des états-majors ayant le pouvoir d'influer sur les besoins en formation ne sont pas au courant des répercussions de leurs décisions sur le système d'instruction. Il en est résulté des surplus ou des pénuries de personnel, ce qui a donné lieu à des mesures d'urgence en matière de formation, ainsi qu'à un surpeuplement ou une sous-utilisation des écoles. L'un des principaux obstacles au roulement régulier dans les écoles qui dispensent l'instruction professionnelle de base a été l'application du contrôle des «années-personnes», qui a imposé des contraintes arbitraires à l'utilisation des écoles. Le ministère a reconnu cette situation et a mis fin à ce contrôle en juin 1989.

22.16 Nous avons observé que la méthode servant à déterminer les besoins en formation pour les groupes professionnels de base était fondée sur une perspective à court terme plutôt qu'à long terme. Les objectifs sont fixés uniquement pour l'année qui vient, et l'on se préoccupe peu de prévoir au-delà de cette période. Étant donné qu'il faut entre quelques mois et cinq ans pour former un militaire, même pour un poste complètement au bas de l'échelle, il est important que les prévisions, pour au moins cinq exercices financiers, soient les plus précises possible.

22.17 Le ministère devrait mieux planifier les besoins et la production en matière d'instruction en élargissant son cadre de planification et en veillant à ce que les pratiques administratives ne modifient pas arbitrairement les objectifs du système d'instruction. Avec le temps, le ministère devrait pouvoir établir ses besoins en formation à partir d'un plan stable et à long terme d'organisation des forces.

Commentaire du ministère : *Il est juste que les besoins en matière d'instruction devraient être établis à partir d'une structure stable et à long terme. Toutefois, tant que la structure en question ne sera pas elle-même établie, cela ne sera pas possible. Entre temps, on a modifié le mode d'attribution des fonctions. Plutôt que de décider de l'attribution pour un an en présumant de la stabilité de la situation, on l'établira, d'une part pour un an et, d'autre part pour cinq ans à la lumière des meilleures données disponibles. Dans ce dernier cas, on pourra apporter des modifications rapidement à mesure que les données se préciseront.*

Il est possible d'accroître l'efficience de l'instruction

22.18 L'instruction individuelle est assurée par les commandements des trois éléments et par le Service de l'instruction des Forces canadiennes (SIFC). Le SIFC dispense 50 p. 100 des 2,3 millions de jours d'instruction offerts chaque année aux Forces canadiennes, c'est-à-dire 470 cours suivis par environ 28 000 stagiaires. Nos sondages de vérification se sont limités à l'instruction professionnelle élémentaire et avancée dispensée par le SIFC.

22.19 Les besoins en instruction individuelle sont déterminés d'après une analyse des professions, et l'on conçoit ensuite l'instruction en présumant que les personnes formées utiliseront leurs nouvelles connaissances dans leur poste actuel ou dans les prochains postes. Or, ces deux facteurs échappent au contrôle des gestionnaires de l'instruction. En fait, l'hypothèse selon laquelle les emplois sont uniformes et prévisibles ne reflète aucunement la réalité au sein du Service de l'instruction des Forces canadiennes. Le manque d'efficience que nous avons noté peut être attribué, entre autres, au fait que le SIFC doive former des militaires de divers éléments en appliquant une norme commune et polyvalente.

22.20 Afin de déterminer la mesure dans laquelle l'instruction du SIFC convient aux besoins réels des Forces canadiennes, nous avons effectué un sondage auprès des diplômés d'un échantillon représentatif de 15 cours, et auprès de leurs superviseurs. Nous leur avons demandé s'ils exécutaient les tâches pour lesquelles ils avaient été formés et s'ils croyaient que l'instruction reçue les avait bien préparés à remplir les tâches de leur poste actuel. Selon les réponses fournies, environ 62 p. 100 de l'instruction individuelle dispensée par le SIFC ne répond pas à ces fins, soit parce que les stagiaires n'avaient pas à effectuer ces tâches dans le cadre de leur travail (35 p. 100),

Instruction individuelle

L'efficience de l'instruction pourrait être accrue (voir le paragraphe 22.18).

soit parce qu'ils savaient accomplir ces tâches avant de suivre la formation (27 p. 100). La valeur annuelle de cette instruction de base et de niveau avancé, dispensée par le SIFC, est estimée à 165 millions de dollars, dont quelque 80 millions versés en salaires au personnel en formation.

22.21 Les résultats du sondage révèlent qu'il y a des moyens d'améliorer la rentabilité de l'instruction, surtout dans les secteurs du SIFC examinés, en procédant, entre autres, à une présélection qui permettrait de déterminer si un candidat a réellement besoin de formation. Voici d'autres moyens : procéder à des épreuves d'homologation avant d'exiger la présence à des cours; accroître la formation en cours d'emploi; trouver d'autres méthodes de formation au lieu de travail, comme l'apprentissage assisté par ordinateur ou selon un rythme personnel; déterminer les exigences professionnelles plus rapidement et de façon plus précise; et, valider, mieux et plus souvent, le contenu des cours afin de s'assurer qu'il répond aux exigences professionnelles. Plusieurs de ces solutions sont déjà envisagées par le ministère dans le cadre de l'«Étude d'autres méthodes d'instruction et de formation».

Nous avons demandé aux stagiaires s'ils exécutaient les tâches pour lesquelles ils avaient été formés et s'ils croyaient que l'instruction reçue les avait bien préparés à remplir les tâches de leur poste actuel. Leurs réponses indiquent qu'il y a des possibilités importantes de réaliser des économies au sein du SIFC.

22.22 Le ministère devrait examiner ses méthodes de planification et de prestation de l'instruction individuelle de façon à s'assurer que le système est efficient et répond aux besoins des utilisateurs. Il

devrait aussi s'assurer régulièrement que le contenu des cours est toujours pertinent.

Commentaires du ministère : *Un moyen très efficace de déterminer l'efficience et la pertinence de l'instruction dispensée est la phase de validation du SIFC. Le ministère vient de remettre cette phase du SIFC au premier plan et a demandé à tous les commandements de faire état du nombre d'enquêtes de validation effectuées, des modifications apportées en conséquence et des validations qu'ils escomptent faire. Le QGDN et le DII surveilleront le processus de validation pour voir dans quelle mesure il permet d'adapter davantage l'instruction aux besoins des apprenants.*

Au chapitre de l'efficacité et de l'efficience de la phase d'instruction du SIFC, de nouvelles techniques d'enseignement sont adoptées, par exemple l'apprentissage à l'aide d'ordinateurs, l'usage de vidéodisques interactifs et de techniques d'instruction à distance. En outre, le ministère examine les méthodes visant à déterminer quelles techniques permettront le mieux de répondre aux besoins en matière d'instruction.

Pour conclure, les Forces canadiennes dispensent l'instruction à leur personnel pour un éventail d'emplois dans une profession particulière afin de répondre aux besoins opérationnels confirmés, ce qui peut mener à une formation excessive dans certains cas, mais, en fin de compte, donne la souplesse opérationnel nécessaire.

Il faudrait envisager le recours à des sources extérieures pour l'instruction

22.23 Les Forces canadiennes emploient 68 000 personnes à titre de militaires du rang (MR), autrefois appelés personnel non officier ou PNO. Pour acquérir de manière plus économique les compétences dont elles ont besoin, les Forces pourraient, entre autres, recruter des personnes qui possèdent au départ une partie des qualités requises. Cependant, les Forces canadiennes n'arrivent pas à recruter beaucoup de diplômés de collèges professionnels, car la structure de carrière qu'elles offrent est peu intéressante pour eux. La principale raison est le manque d'équivalences au sein des Forces canadiennes pour les diplômes d'écoles professionnelles, ce qui fait que les détenteurs de ces diplômes sont embauchés, dans leur métier, au même niveau que ceux qui sortent des écoles secondaires. Or, le présent Programme de recrutement de travailleurs spécialisés (PRTS) offre des suppléments de rémunération et de l'ancienneté comptant pour l'avancement au grade de caporal, mais de 1986 à 1988, le ministère n'a recruté que 57 personnes dans le cadre de ce programme.

22.24 Une autre façon de réaliser des économies serait de faire appel à des établissements d'instruction extérieurs plutôt que d'utiliser les ressources internes. À l'heure actuelle, le recours du ministère au réseau national de collèges communautaires se limite au Programme de formation des techniciens de marine (PFTM); dans le cadre de ce programme, deux collèges communautaires dispensent de l'instruction et décernent de 40 à 50 diplômes chaque année. Des études du ministère révèlent que le réseau des collèges communautaires peut très bien répondre aux besoins des Forces. Nous estimons qu'il en coûte 71 923 $ pour former un stagiaire du PFTM, comparativement à 265 352 $ (dollars de 1986-1987) à l'École de la Flotte des Forces canadiennes.

22.25 Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné un échantillon de cours d'instruction individuelle afin de déterminer dans quelle mesure les collèges communautaires pourraient répondre aux besoins des Forces canadiennes et de comparer le temps d'instruction et les coûts entre les Forces canadiennes et le secteur civil.

22.26 Les collèges communautaires que nous avons consultés ont indiqué qu'ils étaient en mesure de répondre à la plupart des besoins en instruction que nous avions étudiés. Toutefois, nous reconnaissons que d'après des études antérieures effectuées par le ministère, il fallait procéder à une analyse détaillée avant de pouvoir faire appel à des services extérieurs. Même dans le cas des cours qui conviennent le

mieux, il y certains aspects militaires qui ne peuvent être enseignés dans les collèges civils. Nous avons établi que, dans notre échantillon, le temps qu'il fallait aux Forces canadiennes pour donner les cours était comparable aux approximations fournies par les collèges civils.

22.27 Étant donné que les cours militaires ne sont pas exactement les mêmes que ceux qui sont dispensés dans les collèges communautaires, il a été difficile pour nous d'établir une comparaison directe des coûts. Nous avons néanmoins constaté, comme dans le cas du PFTM, que le coût de l'instruction était généralement plus élevé au sein des Forces canadiennes que dans le secteur civil.

22.28 Nous admettons qu'il faut tenir compte de plusieurs autres facteurs avant de confier l'instruction à l'extérieur. Il y a toujours une dimension liée aux valeurs militaires à considérer, et nous l'avons fait dans le cas du PFTM. Il faut également tenir compte des coûts déjà engagés dans les installations d'instruction existantes. Ces facteurs, ainsi que les conséquences qui en découlent, compliquent toute tentative systématique visant à minimiser les coûts d'instruction tout en satisfaisant aux besoins des Forces canadiennes.

22.29 Il semble toutefois que le ministère ait la possibilité d'accroître la rentabilité de l'instruction en réduisant ses coûts internes et en ayant davantage recours à la formation actuellement offerte dans le réseau des collèges communautaires.

22.30 Le ministère devrait comparer le coût de son réseau d'écoles à celui des collèges civils et des instituts de technologie. Il devrait déterminer les secteurs où les écoles des Forces canadiennes sont plus coûteuses, et utiliser ces renseignements pour réduire ses coûts sans diminuer l'efficacité de l'instruction.

22.31 Dans les cas où les coûts internes continueraient d'être supérieurs à ceux du secteur civil, le ministère devrait songer à faire appel au réseau des collèges communautaires pour satisfaire les besoins supplémentaires en matière d'instruction.

Commentaire du ministère : *Il faudrait recourir davantage à des collèges communautaires pour réaliser des économies. On déterminera les comparaisons de coût et les analyses d'options qu'il faut faire. Le SIFC tiendra compte de ces besoins dans sa gestion de manière à retenir la méthode la plus efficiente et la plus efficace de dispenser l'instruction validée nécessaire.*

Le programme d'enseignement des langues officielles a besoin d'améliorations

22.32 Les Forces canadiennes ont leur propre programme d'enseignement des langues officielles, distinct de celui de la Commission de la fonction publique du Canada. L'enseignement des langues aux militaires a coûté environ 500 millions de dollars au ministère depuis 1980, salaires des stagiaires compris. Nous avons examiné les politiques et les plans sur lesquels sont fondés les besoins d'enseignement des langues officielles, les systèmes utilisés pour dispenser la formation linguistique ainsi que la mesure dans laquelle les connaissances acquises sont utilisées.

22.33 Nous avons discuté des conclusions de notre vérification ainsi que de nos recommandations avec le Commissariat aux langues officielles, organisme chargé d'assurer le respect de l'esprit et de l'objet de la *Loi sur les langues officielles* dans l'administration des institutions fédérales.

Il faut améliorer les politiques et les plans

22.34 Pour être efficaces et efficients, les programmes d'enseignement des langues officielles doivent reposer sur des politiques claires et sur des objectifs mesurables en ce qui concerne le nombre de postes désignés bilingues aux divers niveaux de compétence. Ces objectifs doivent ensuite être convertis en plans d'instruction, fondés sur des données précises, plans qui fassent correspondre les objectifs aux ressources disponibles. Nous

avons constaté que des améliorations pourraient être apportées dans ces domaines.

22.35 Les besoins des Forces canadiennes en matière d'enseignement des langues sont fondés sur deux grandes politiques. La première découle de la *Loi sur les langues officielles* qui confère au public le droit de recevoir des services du gouvernement fédéral dans l'une ou l'autre des langues officielles, lorsque cela est justifié, et permet aux employés fédéraux de travailler dans la langue de leur choix, dans certaines régions désignées. La *Loi sur les langues officielles* dispose également que, même si les institutions fédérales doivent être bilingues, les employés fédéraux ont droit à une carrière dans la langue de leur choix.

22.36 Quant à la deuxième politique, elle a été établie par le ministère, et c'est ce qu'on appelle le «corps d'officiers bilingues». En vertu de cette politique, le corps des officiers doit être capable de commander et de communiquer efficacement dans les deux langues officielles. À cet égard, les Forces canadiennes ont décidé en 1988 que, d'ici 1997, tous les officiers devront normalement atteindre un niveau de bilinguisme «fonctionnel» pour être promus au grade de lieutenant-colonel.

22.37 Nous avons décelé d'importantes lacunes dans l'établissement des exigences linguistiques liées à l'application de la *Loi sur les langues officielles*. Une revue effectuée en 1987 et destinée à évaluer les exigences linguistiques de certains postes s'est déroulée sans indications ou mesures de contrôle de la qualité satisfaisantes et, par conséquent, les résultats n'étaient pas fiables. Par exemple, le nombre de postes désignés bilingues a, sans raison apparente, augmenté de 25 p. 100 à la suite de cette étude. Les niveaux de connaissances linguistiques pour les postes bilingues semblent avoir été établis de façon arbitraire. Des représentants du ministère nous ont signalé qu'une autre étude des postes bilingues était en cours et qu'elle devrait se terminer d'ici 1992.

Les programmes d'enseignement des langues officielles doivent reposer sur des politiques claires et sur des objectifs mesurables. Nous avons constaté que des améliorations pourraient être apportées dans ces domaines.

22.38 Nous avons aussi relevé des lacunes dans les méthodes d'évaluation des compétences linguistiques des membres des Forces canadiennes. Or, ces données sont essentielles à la planification de la formation linguistique puisqu'elles servent à établir dans quelle mesure les titulaires répondent aux exigences de leur poste. En 1988, les connaissances linguistiques de 14 500 personnes ont été évaluées, mais le ministère n'a pas pu démontrer la validité des tests utilisés. On a normalisé arbitrairement les notes de passage, de sorte que le pourcentage d'échecs soit égal chez les anglophones et chez les francophones, au lieu de veiller à ce que la norme de compétence soit atteinte. Qui plus est, les résultats de test de 6 120 personnes, bien qu'ils aient été incomplets parce qu'on n'avait pas de test écrit au cours de l'étude de 1988, ont été inclus dans la base de données du ministère, dans la catégorie des personnes désignées parfaitement bilingues. Il est donc difficile de déterminer les progrès réalisés dans le cadre du programme des langues officielles.

22.39 Quant à l'autre grande politique, soit le corps d'officiers bilingues, elle soulève aussi certaines préoccupations. Contrairement à la fonction publique, les Forces canadiennes nomment les officiers à un grade plutôt qu'à un poste. Même si elles ont mis au point, à la demande du Conseil du Trésor, des lignes directrices pour reconnaître la mobilité du personnel militaire, elles n'ont pas fait preuve de suffisamment de rigueur dans l'application

Enseignement des langues officielles à Saint-Jean (Québec)

Le ministère n'a pas suffisamment bien défini ses besoins en matière d'enseignement des langues (voir le paragraphe 22.37).

de ces lignes directrices, et le Conseil du Trésor n'a pas suivi la situation de près. Le principe du «corps d'officiers bilingues» n'était pas fondé sur des exigences linguistiques définies objectivement. Les hautes instances nous ont plutôt expliqué que les Forces canadiennes exigeaient normalement que les militaires du grade de lieutenant-colonel soient bilingues pour des motifs opérationnels. Or, cette exigence n'a jamais été justifiée.

22.40 En 1990, le ministère et les Forces ont approuvé un nouveau programme de langues officielles. D'après les niveaux actuels de dépenses, le ministère estime que l'atteinte des objectifs de formation linguistique du nouveau programme occasionnera, au cours des quinze prochaines années, des dépenses directes d'environ 500 millions de dollars, plus 900 millions en salaires versés aux stagiaires. Aux niveaux actuels de production, ces sommes permettront de répondre, tout au plus, à 50 p. 100 des besoins du ministère. Les représentants du ministère nous ont signalé que les nouveaux programmes devraient accroître la productivité, mais ils n'ont pas pu préciser dans quelle mesure.

Le Programme militaire d'enseignement des langues secondes (PMELS) pose certains problèmes d'économie et d'efficience

22.41 Le programme d'enseignement des langues vise à former un corps d'officiers bilingues et à assurer qu'il y a un nombre suffisant de militaires du rang capables d'occuper les postes désignés bilingues. Il manque présentement 19 300 anglophones bilingues et, au rythme actuel de la formation, il faudra 40 ans pour pallier cette pénurie.

22.42 L'objectif premier du programme de langues des Forces canadiennes consiste à amener les candidats au niveau «fonctionnel», ce qui exige habituellement 1 250 heures d'instruction. Nous avons constaté que ce niveau de connaissances est insuffisant pour les officiers qui exercent des fonctions de supervision. En outre, étant donné que le niveau «fonctionnel» couvre une vaste gamme de compétences linguistiques, les Forces n'ont aucun moyen d'affecter les personnes les plus qualifiées aux postes qui exigent de plus grandes compétences à l'intérieur de la catégorie «fonctionnel». Les Forces

canadiennes désignent des postes bilingues comme exigeant un niveau de compétence au-delà du niveau fonctionnel, appelé «niveau intégral», mais elles ne dispensent pas la formation permettant d'y accéder.

22.43 Bien que les Forces canadiennes souffrent d'une grave pénurie d'anglophones bilingues, nous constatons que le système d'enseignement des langues est conçu pour offrir une formation de base à un grand nombre de candidats plutôt que pour amener un nombre plus limité de personnes au niveau de compétence dont elles ont besoin pour exécuter leurs tâches efficacement. Ainsi, tous les officiers anglophones reçoivent, dès l'entrée en fonctions, les deux tiers de la formation requise pour atteindre le niveau fonctionnel. Quant au reste de la formation, elle est dispensée si l'intéressé prend les mesures nécessaires ou si les cours supplémentaires sont offerts. Les représentants du ministère ont déclaré que des cours étaient offerts dans 38 des 43 bases et qu'environ 2 600 personnes s'y étaient inscrites en 1989-1990. Cependant, 75 p. 100 de cette instruction était destinée aux débutants et non à ceux qui avaient déjà une formation de base.

22.44 Entre 1980 et 1989, seul le cours continu de français permettait d'atteindre le niveau fonctionnel. Pour les 3 500 candidats qui ont suivi le cours, le taux de réussite était de 68 p. 100 chez les officiers et de 33 p. 100 chez les militaires du rang. Avant 1988, le ministère n'exigeait aucune connaissance préalable pour ce cours, ce qui explique le taux d'échec élevé chez les militaires du rang. Or, en 1988, des conditions préalables ont été établies, mais on a continué d'inscrire au cours des candidats qui ne satisfaisaient pas aux exigences. Afin de justifier leur présence au cours, on a redéfini la notion de «réussite»; il s'agissait alors d'accomplir des progrès suffisants plutôt que d'atteindre un niveau de compétence particulier. Le taux de réussite est alors passé à 61 p. 100. Les représentants du ministère nous ont affirmé que l'atteinte du niveau «fonctionnel» sera rétabli comme critère de réussite en 1991 et qu'à ce moment-là ceux qui n'atteignent pas la norme ne pourront plus être inscrits aux cours continus.

22.45 Les Forces canadiennes inscrivent un militaire à un cours de langue peu de temps après son enrôlement dans les forces armées. Or, nous avons remarqué que la formation n'était pas nécessairement dispensée à un moment où le militaire serait vraisemblablement appelé à utiliser cette langue seconde dans l'exercice de ses fonctions. Par conséquent, les connaissances acquises ne sont pas mises en pratique, ce qui n'incite pas tellement les candidats à réussir le cours. Le taux moyen d'échec pour le cours de français de base est d'environ 50 p. 100. Ce cours a nécessité 50 p. 100 des ressources allouées pour l'enseignement du français en 1988-1989 et environ 60 p. 100 en 1989-1990. Compte tenu du fait que 30 p. 100 des militaires quittent les Forces au cours de leurs cinq premières années de service, nous nous demandons s'il est rentable d'inscrire les recrues au cours continu de français si tôt en début de carrière.

22.46 Des représentants des Forces canadiennes nous ont dit qu'ils avaient pris ou comptaient prendre des mesures pour remédier aux nombreux problèmes que nous avons soulevés. En juillet 1989, soucieuses d'améliorer le taux de réussite aux cours de langues, les Forces ont accru la durée de certains cours et instauré une nouvelle condition d'admissibilité sous forme de niveau de connaissance pour le cours continu de français. Le nombre de stagiaires inscrits au cours a augmenté, et l'on a mis sur pied un «Programme militaire décentralisé d'enseignement des langues secondes» pour permettre aux intéressés d'entreprendre ou de poursuivre leur formation. Les représentants des Forces canadiennes ont déclaré que ces initiatives augmenteraient la capacité en matière de formation linguistique.

Le bilinguisme et le processus de promotion

22.47 La formation linguistique permet d'acquérir des compétences professionnelles qui font partie de l'ensemble des éléments évalués en vue d'une promotion. Nous avons donc examiné quelle valeur les Forces canadiennes accordaient à la compétence

linguistique dans le cadre du processus de promotion.

22.48 Nous avons constaté que le Conseil du Trésor n'a donné aucune indication ou directive générale sur la façon d'intégrer les exigences linguistiques des divers rangs et occupations au processus d'évaluation du mérite pour des institutions comme les Forces canadiennes qui donnent des promotions de grade plutôt que de poste. À l'heure actuelle, on attribue des points de mérite à ceux qui ont acquis des compétences en langue seconde ou qui ont manifesté le désir d'apprendre.

22.49 Bien que les conseils de promotion au mérite aient reçu des renseignements généraux sur la façon de coter les compétences linguistiques, il faudrait leur fournir des lignes directrices bien précises.

22.50 Les politiques des Forces canadiennes en matière de promotion, y compris celle d'un corps d'officiers bilingues décrite précédemment, ont entraîné une augmentation considérable de la demande en cours de langues, bien qu'il n'y ait aucune garantie que, dans un avenir prévisible, des postes bilingues seront disponibles pour les personnes formées.

Le système des affectations devrait mieux mettre à profit les compétences linguistiques

22.51 Les affectations par rotation permettent la réalisation de bien des objectifs des Forces canadiennes en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, par exemple, lorsqu'il s'agit de combler des postes opérationnels qui présentent des conditions de travail difficiles et de répondre aux besoins professionnels et personnels des militaires. Par conséquent, contrairement à la fonction publique où le taux de mobilité est relativement faible, le MDN a besoin d'un système d'affectations qui lui permette d'utiliser efficacement les compétences acquises dans le cadre du programme de formation linguistique. Or, aucun système de ce genre n'existe présentement. Comme les cours de langues ne sont pas liés aux priorités de dotation des postes bilingues, la disponibilité de personnel bilingue dans le métier et dans le grade appropriés est l'effet du hasard. Au cours des trois dernières années, environ 58 p. 100 seulement des diplômés du cours continu de français ont été affectés à des postes bilingues. Il n'y a aucune politique de dotation pour les autres cours de langues, lesquels représentent 70 p. 100 de l'enseignement total du français.

22.52 De plus, en 1989, seulement 28 p. 100 des postes bilingues étaient occupés par du personnel bilingue et seulement 34 p. 100 des personnes bilingues occupaient des postes bilingues. En 1989, les Forces canadiennes ont accru de 4 p. 100 le nombre de postes bilingues comblés mais, dans la plupart des cas, il s'agissait de postes que le ministère avait désignés de faible priorité en ce qui concerne l'exigence de bilinguisme.

22.53 Comme nous l'avons déjà signalé, le nouveau programme de langues officielles du ministère, d'une durée de 15 ans, coûtera environ 500 millions de dollars au chapitre de l'enseignement des langues secondes, sans compter les salaires des stagiaires, les dépenses en capital ainsi que les dépenses de fonctionnement et d'entretien. Or, aucun plan n'est prévu pour que la formation soit dispensée en fonction de l'emploi probable de la personne de manière à ce que les connaissances soient utilisées et à ce que les militaires qualifiés soient affectés à des postes appropriés. La question du dosage entre l'état de préparation opérationnelle, les objectifs en matière de langues officielles et les coûts n'a pas été abordée.

Résumé

22.54 Les besoins et les données en matière de langues officielles ne sont pas tout à fait exacts. En général, les programmes desservent de grands nombres de personnes qui acquièrent un niveau de compétence trop bas et, une fois la formation terminée, il n'y a aucun système ou procédé efficace en place pour affecter les candidats formés à un poste où ils pourront mettre en pratique ou perfectionner les connaissances acquises. Nous avons également décelé des lacunes

dans les méthodes d'évaluation des connaissances linguistiques des candidats.

22.55 Les représentants du Conseil du Trésor ont indiqué leur intention de fournir aux Forces canadiennes des directives générales et des conseils qui leur permettront d'établir, en matière de langues officielles, des politiques et des lignes directrices qui soient claires et qui répondent aux besoins militaires.

22.56 Le ministère et les Forces canadiennes devraient redéfinir les objectifs de leur programme de langues officielles en ce qui concerne le nombre de postes bilingues et les niveaux de connaissance requis. Ces objectifs devraient être fondés sur des besoins opérationnels clairement définis et ils devraient être atteignables.

22.57 L'efficience et l'économie de l'enseignement des langues officielles s'en trouveraient améliorées si l'on dispensait la formation à un moment plus opportun, si l'on s'assurait que les tests sont valides, fiables et correctement étalonnés, puis, si l'on planifiait la formation en fonction des priorités de dotation des postes bilingues et si l'on modifiait le processus d'affectations de façon que la formation reçue soit mise en pratique.

Commentaires du ministère : *Les Forces canadiennes rendront l'enseignement des langues officielles plus efficient et économique, c'est-à-dire qu'elles réexamineront les besoins en la matière et surveilleront le processus d'affectation pour veiller à ce que la formation dispensée serve. L'épreuve linguistique sera aussi revue afin de déterminer si elle est toujours valable.*

À la lumière d'un examen interne approfondi des politiques et des pratiques en matière de formation linguistique dans les Forces canadiennes, des changements substantiels ont été apportés au PMELS en juillet 1989. Compte tenu de l'importance de la formation linguistique, des critères de sélection et des normes d'enseignement ont été établis pour chaque cours principal. Un programme uniforme a été élaboré de manière à assurer une formation progressive et structurée. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer tous les effets de ces changements, on constate que deux cours à l'intention des officiers subalternes, qui ont pris fin au printemps, ont connu des taux de réussite beaucoup plus élevés : la note de passage aux collèges militaires canadiens est passée de 74 à 99 p.100, et le taux de réussite au cours de français élémentaires est passé de moins de 50 p. 100 à 76 p. 100. Outre les améliorations apportées, le nombre de participants a augmenté à tous les cours organisés par le QG, et 2 600 personnes ont suivi un nouveau cours offert à toutes les bases depuis septembre 1989.

Dans les Forces canadiennes, nous sommes convaincus que les mesures et les initiatives prises ou prévues remédient aux problèmes mentionnés dans le présent chapitre. Le ministère de la Défense et les Forces canadiennes, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, élaborent actuellement un protocole d'entente qui définira, pour leur programme de langues officielles, des objectifs clairs qui se prêtent à des évaluations, ce qui leur permettra de définir des buts plus précis et réalistes en matière de formation linguistique.

Les programmes de perfectionnement professionnel auraient besoin d'être intensifiés

22.58 Nous avons examiné deux aspects du perfectionnement professionnel au sein des Forces canadiennes : les programmes de formation des officiers, grâce auxquels des candidats sont intégrés au corps des officiers, et le perfectionnement des officiers supérieurs.

Les programmes de formation des officiers pourraient être rendus plus rentables

22.59 Les Forces canadiennes produisent des officiers par le biais de divers programmes. Il peut s'agir, entre autres, de programmes de formation universitaire subventionnée dans un collège militaire ou dans une université civile, ou de programmes de recrutement direct, pour les Forces armées, de diplômés de l'école

secondaire, du collège ou de l'université. Celui qui est jugé le plus important et le plus efficace est le Programme de formation des officiers de la Régulière (PFOR), qui constitue la principale source d'officiers détenant un diplôme et d'officiers du service général (64 et 44 p. 100 respectivement). Les candidats de ce programme utilisent la majorité des places disponibles dans les collèges militaires; plusieurs centaines d'officiers sont également formés dans des universités civiles chaque année.

22.60 Notre examen a révélé que le contingentement de l'élément le plus coûteux des divers programmes de formation des officiers, les collèges militaires, était fixé à 1 520 étudiants, nombre fondé sur les installations en place plutôt que sur les besoins des Forces canadiennes. En 1989, le ministère a effectué une étude et a conclu que, moyennant un certain investissement initial en immobilisations, deux collèges au lieu de trois suffiraient à produire le niveau actuel d'officiers. Le ministère a également estimé que 7,7 millions de dollars pourraient ainsi être économisés chaque année et qu'il réaliserait en outre une économie unique de 35 millions de dollars en dépenses en capital si l'un des collèges était transformé et utilisé à d'autres fins. Toutefois, rien n'a été fait en ce sens, car on a voulu maintenir la représentation régionale au sein du réseau de collèges.

22.61 Nous avons de plus constaté que les collèges militaires étaient coûteux. Le ministère estime qu'ils coûtent 47 700 $ par étudiant par année, tandis qu'un candidat du PFOR qui fréquente une université civile ne coûte que 18 000 $ par année. Environ 30 p. 100 de cet écart s'explique par les subventions provinciales versées aux universités civiles et par des différences de programmes comme le drill, l'éducation physique obligatoire et les cours de langues. Le reste est attribuable à la surcapacité des collèges militaires et à des facteurs tels qu'un rapport professeurs étudiants deux fois et demie supérieur à la moyenne dans les universités canadiennes.

22.62 La rentabilité relative des divers programmes de formation des officiers n'a pas été analysée des points de vue du maintien en

Royal Military College of Canada, Kingston (Ontario)

Il y a un excédent de ressources dans le réseau des collèges militaires canadiens (voir le paragraphe 22.61).

poste du personnel et de l'avancement dans la carrière. Personne ne semblait chargé d'étudier ces facteurs. Malgré les nouvelles tendances dans la société, rien n'indique que l'on envisage de mettre au point de nouveaux programmes de production ou de modifier ceux qui sont en place depuis si longtemps.

22.63 Le ministère devrait, à intervalles réguliers, évaluer l'efficience et l'efficacité de ses programmes de formation d'officiers.

Commentaires du ministère : *Le ministère a récemment consacré beaucoup d'efforts à l'examen de l'efficience de l'élément le plus dispendieux du PFOR, c'est-à-dire les collèges militaires, et cherche des moyens d'améliorer son rapport coût-efficience.*

L'application de mesures d'accroissement de l'efficience a, jusqu'à maintenant, été reportée en raison du manque de fonds pour l'investissement initial nécessaire à l'adaptation de l'infrastructure et de la baisse de la demande ainsi que pour des considérations de répartition entre les régions. On est conscient des problèmes et on continue de s'efforcer d'améliorer la situation.

Nous reconnaissons qu'il n'y a pas suffisamment d'évaluations régulières de l'efficacité relative des divers programmes. Nous allons concevoir des moyens de recueillir des données pour ce type d'évaluations.

Les besoins de perfectionnement des officiers supérieurs n'ont pas été définis

22.64 Un des facteurs déterminants de l'efficacité des Forces canadiennes en temps de guerre ou en cas de crise majeure serait la compétence opérationnelle des dirigeants, c'est-à-dire les officiers à partir du grade de lieutenant-colonel. Ces officiers seraient alors chargés de prendre des décisions vitales sur le champ de bataille et de donner des conseils qui serviraient de base à des décisions politiques cruciales. Nous avons donc examiné ce que les Forces canadiennes faisaient pour améliorer la compétence de leurs officiers supérieurs et généraux.

22.65 L'art du commandement opérationnel s'acquiert et se perfectionne grâce à un programme de formation, d'expérience pratique et d'études. À cette fin, un système officiel de perfectionnement professionnel des officiers a été mis sur pied et il permet, entre autres, aux officiers d'acquérir des connaissances théoriques et pratiques générales. Cette formation est dispensée surtout par les deux collèges de commandement et d'état-major. Pour certains candidats choisis, les connaissances acquises sont ensuite mises en pratique et perfectionnées en campagne, ou en mer, grâce à des affectations de commandement déterminées par le service du ministère qui s'occupe de la gestion des carrières.

22.66 Les Forces canadiennes ont officieusement adopté un modèle de carrière «généraliste», qui évite la spécialisation en matière de commandement et d'état-major. Étant donné que le nombre d'unités opérationnelles est restreint, il s'ensuit donc que les officiers des classifications opérationnelles n'auront, au mieux et à chaque grade, qu'une seule affectation de commandement de courte durée, en moyenne moins de deux ans dans chaque cas. Les officiers supérieurs canadiens et ceux de plusieurs pays alliés de l'OTAN estiment que l'expérience du commandement aux niveaux inférieurs ne donne pas automatiquement les connaissances nécessaires pour exercer efficacement le commandement aux niveaux supérieurs. En plus de ne fournir qu'un minimum d'expérience et de perfectionnement pratiques, ces changements fréquents de chefs, de l'avis du ministère, ont des répercussions très néfastes sur le moral des troupes.

22.67 Le manque d'expérience peut être compensé, dans une certaine mesure, par une formation de haute qualité. Or, les Forces canadiennes n'offrent pas de formation ou d'instruction officielle axée sur les opérations aux officiers au-delà du grade de major.

22.68 En outre, bien que la plupart des officiers supérieurs et généraux participent à l'établissement des politiques et à la gestion

des ressources d'un grand ministère ainsi qu'à la formulation de la politique de sécurité nationale, les Forces canadiennes n'ont pas défini la formation et l'instruction dont ces officiers ont besoin pour accomplir efficacement ce travail. Un programme structuré d'activités de perfectionnement est présentement en voie de développement.

22.69 Les Forces canadiennes reconnaissent depuis longtemps qu'elles doivent offrir un programme complet de perfectionnement à leurs officiers supérieurs et généraux. Des progrès ont été réalisés récemment, mais il y a encore beaucoup à faire.

22.70 Les Forces canadiennes devraient analyser les tâches opérationnelles et gestionnelles que les officiers supérieurs et généraux doivent accomplir, ce qui leur permettrait de déterminer les niveaux de compétence, de connaissance et d'expérience dont ceux-ci ont besoin ainsi que le nombre d'officiers requis à chaque niveau. Il faudrait alors modifier en conséquence les systèmes actuels de gestion de carrière et de perfectionnement professionnel.

Commentaire du ministère : *Le ministère convient de la nécessité d'analyser le rôle des officiers supérieurs et des officiers généraux, en temps de guerre et en temps de paix. Ce type d'analyse, qui permettrait de donner une assise solide à l'élaboration d'un programme de perfectionnement plus efficace et efficient, sera effectuée en temps et lieu.*

Le matériel d'instruction a été amélioré, mais il a besoin de l'être encore davantage

22.71 L'efficacité au combat dépend de la qualité de l'équipement et de l'habileté du personnel à le faire fonctionner et à l'entretenir. Il est donc important que l'infrastructure d'instruction soit adaptée aux armes, sinon l'efficacité d'un équipement coûteux sera limitée par la compétence et les connaissances de l'utilisateur et du personnel préposé à l'entretien.

22.72 Les Forces canadiennes accordent une plus grande priorité à l'acquisition de systèmes d'armes opérationnels, comme des navires et des aéronefs, qu'à l'infrastructure auxiliaire. En conséquence, les projets de remplacement ne sont pas financés ou ils sont mis en oeuvre avec beaucoup de retard. En voici des exemples.

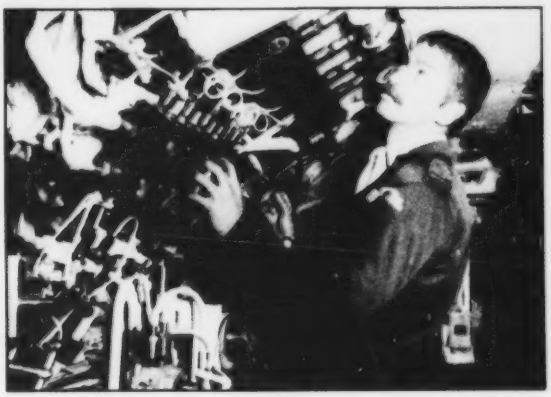
- Le Commandement maritime a décelé, depuis 1979, des lacunes dans le matériel d'instruction pour les systèmes d'armes, mais le matériel de remplacement n'arrivera pas avant le milieu des années 90, ce qui réduit l'efficacité et l'état de préparation au combat. De plus, d'après une étude effectuée au ministère, l'absence d'une infrastructure d'instruction adéquate compromet de façon considérable l'efficacité opérationnelle globale et la sécurité de l'escadron de sous-marins.

- La Force mobile estime qu'elle a actuellement besoin de 300 millions de dollars pour une infrastructure d'instruction supplémentaire. Aucune source de financement n'a encore été trouvée.

- Au cours des cinq dernières années seulement, le Service de l'instruction des Forces canadiennes a accumulé un arriéré de 72 millions de dollars au chapitre du remplacement nécessaire des installations.

Les projets de remplacement ne sont pas financés ou l'équipement est remplacé avec des années de retard.

22.73 Une part considérable de l'infrastructure d'instruction des Forces canadiennes est acquise en même temps que les grands systèmes d'armes. Nous avons examiné le volet instruction de huit des grands



Sous-marin de la classe Oberon
L'absence de matériel d'instruction nuit à l'efficacité et à la sécurité (voir le paragraphe 22.72).

projets de l'État en cours, représentant une valeur totale de 17 milliards de dollars sur les 40 milliards alloués pour les projets gérés par la Défense nationale, afin de déterminer si les besoins en instruction avaient été décelés et prévus. Ils l'avaient été dans la plupart des cas pour les projets analysés. Si l'on continue de procéder de cette façon, on pourra éviter les problèmes que nous avons décrits.

22.74 Nous avons aussi trouvé des cas où le déroulement de l'instruction peut être perturbé, mais non en raison de lacunes dans le programme d'instruction. Voici des exemples.

- En ce qui concerne le projet de révision du destroyer DDH 280 (TRUMP), l'entrepreneur devait demeurer responsable de la qualité de l'instruction dispensée jusqu'à ce que celle-ci soit «validée» ou vérifiée en regard des exigences du contrat. Dans le cas du projet de modernisation de la défense aérienne de l'Amérique du Nord, du projet de défense aérienne à basse altitude et du projet TOW sous blindage, aucune disposition de ce genre n'a été prise, même si la formation dispensée par l'entrepreneur a été vérifiée à la lumière des exigences du contrat. Si le ministère ne s'assure pas de la responsabilité de l'entrepreneur jusqu'à ce que la formation soit validée, il pourra avoir à corriger des lacunes à ses propres frais.

- Dans le cas du projet d'acquisition du véhicule terrestre moyen à roues (camion), la livraison de l'équipement et la formation n'ont pas été synchronisées, si bien que 1 868 véhicules sont restés inutilisés pendant 6 mois et 179 grues, pendant 21 mois. De l'avis des responsables, cette situation est attribuable à deux facteurs. Tout d'abord, les programmes de formation ne peuvent pas être mis au point tant que l'essai des véhicules de production n'est pas terminé. Ensuite, le ministère était d'avis qu'il était plus rentable que l'entrepreneur poursuive sa production plutôt que d'arrêter la chaîne de montage jusqu'à la fin des essais. Une situation semblable est survenue avec le véhicule logistique lourd à roues (camion lourd). Toutefois, le ministère n'a pas envisagé la possibilité de fermer la chaîne de montage ou de faire ralentir la production lors de la planification des projets et, au moment de notre vérification, il n'était donc pas en mesure d'indiquer quelle solution aurait été la moins coûteuse.

- En ce qui concerne le projet de la Frégate canadienne de patrouille (FCP), l'entrepreneur n'avait pas à fournir, pour les six premiers navires, les ressources d'instruction qui auraient permis de compenser le roulement, le remplacement et l'attrition du personnel. S'il en résultait une pénurie de personnel formé, cela nuirait à la capacité opérationnelle des navires. Néanmoins, l'entrepreneur fournit des

Camion lourd

Camion moyen

Les véhicules sont restés inutilisés parce que la livraison de l'équipement et la formation n'ont pas été synchronisées (voir le paragraphe 22.74).

ressources supplémentaires pour environ deux tiers des cours relatifs aux FCP, ce qui rendra possible la compensation pour toute pénurie ou lacune éventuelle.

22.75 À l'heure actuelle, les contrats de projets d'immobilisations n'obligent pas toujours les entrepreneurs à fournir l'instruction nécessaire pour répondre de façon opportune et appropriée aux besoins des Forces canadiennes.

22.76 Le ministère de la Défense nationale devrait s'assurer que les contrats renferment des dispositions confirmant que le type et la qualité de l'instruction dispensée ont répondu ou répondront aux besoins du ministère avant l'acceptation définitive du produit.

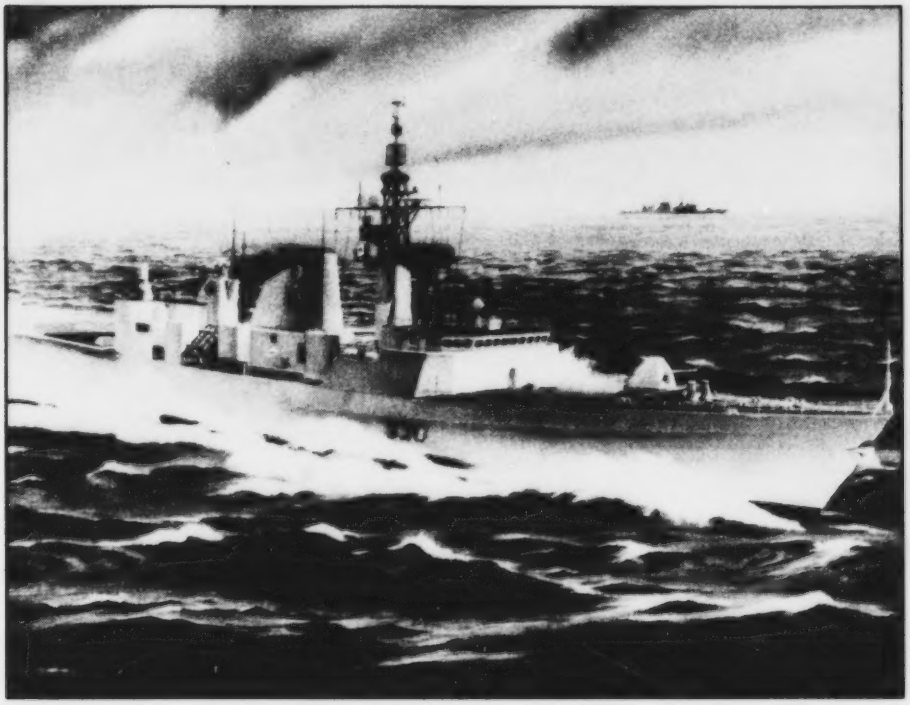
22.77 Le ministère devrait s'efforcer de mieux synchroniser l'instruction et la livraison du matériel et s'assurer que les coûts d'opportunité du matériel non productif sont prévus au moment de la négociation du contrat.

Commentaire du ministère : *Il est pratique courante au ministère d'inventorier les besoins d'instruction en fonction des acquisitions de matériel dès le début des négociations avec les fournisseurs. Le ministère a toujours évalué l'instruction dispensée par ses fournisseurs et continuera de l'évaluer, avec plus de rigueur même, afin de s'assurer que l'on répond à ses besoins. On veillera encore davantage à synchroniser l'instruction avec la livraison du matériel, et ce, au moyen d'une concertation accrue avec les fournisseurs.*

Les systèmes d'information de gestion ne sont pas adéquats

22.78 L'information de gestion ayant trait au contrôle de l'instruction sert au moins trois fins importantes : surveiller l'efficacité et la rentabilité des méthodes actuelles d'instruction; fournir des données sur le niveau global d'instruction; vérifier la capacité du système d'instruction de répondre aux besoins prévus en temps de guerre.

22.79 Comme c'est le cas de façon générale pour le système de gestion des ressources humaines du ministère, les systèmes d'information utilisés dans le cadre du Système d'instruction individuelle des Forces canadiennes ont tendance à être dépassés et sont habituellement conçus pour satisfaire aux exigences de temps de paix. Dans l'ensemble, il y a des lacunes dans la production d'information et dans le traitement des données



Frégate canadienne de patrouille

L'analyse des besoins de formation aurait pu être améliorée (voir le paragraphe 22.74).

permettant d'évaluer régulièrement l'économie et l'efficience ou d'envisager des solutions pour la planification et la prestation de l'instruction. Comme nous l'avons signalé, il faudrait aussi améliorer les méthodes d'évaluation afin de pouvoir déterminer la pertinence des cours et trouver des moyens plus efficients de répondre aux besoins en matière d'instruction, dans un système où les candidats sont souvent affectés à des postes exigeant une vaste gamme de compétences. Si l'essai de «délégation de pouvoirs et de responsabilités au niveau des bases» lancé par le ministère est mis en oeuvre, certains gestionnaires disposeront peut-être de meilleures données sur les coûts.

22.80 De l'information à l'échelle du ministère sur l'efficacité du système d'instruction en temps de guerre peut être obtenue par le biais des rapports officiels et aussi grâce à l'analyse systématique des résultats des exercices militaires. En 1984, nous avions constaté que le système de rapports en place ne permettait de recueillir que des renseignements limités. Le ministère a depuis mis sur pied un nouveau Système d'efficacité et d'état de préparation opérationnelle (SEEPO) qui fournit, entre autres, des données sur la situation globale de l'instruction au sein des Forces canadiennes. Le système ne peut cependant être entièrement mis en oeuvre avant qu'un plan officiel de développement des forces ne soit adopté et que des objectifs bien définis ne soient fixés, à partir desquels il sera possible de mesurer les états de préparation actuels. En outre, notre examen indique que ce système reposera sur des banques de données sur le personnel qui ne seront peut-être pas fiables.

22.81 Aucun exercice de poste de commandement d'envergure ne s'est déroulé depuis BOLDSTEP 84. En effet, BOLDSTEP 88 a été annulé. Les autorités ont indiqué que le ministère n'avait pas encore résolu les principaux problèmes survenus au cours de BOLDSTEP 84, notamment sur le plan de l'administration du personnel, du matériel et des finances, et que, par le fait même, un autre exercice n'aurait pas été constructif. Elles ont par ailleurs souligné que le ministère avait l'intention de participer à un exercice de mobilisation organisé à l'échelle du gouvernement en 1990.

23

Le ministère de la Défense nationale

Gestion des ressources humaines
Soutien médical

Le ministère de la Défense nationale

Gestion des ressources humaines
Soutien médical

Points saillants

23.1 Le réseau de soutien médical est un élément crucial des Forces armées canadiennes (paragraphes 23.5 et 23.6).

23.2 Le réseau de soutien médical n'a pas été conçu en fonction des exigences du temps de guerre. Il vise plutôt à répondre aux besoins du temps de paix. En raison des lacunes actuelles, la capacité des Forces canadiennes de fournir un soutien médical complet et continu en temps de guerre est mise en question (23.21).

23.3 En comparaison avec des hôpitaux civils semblables, le taux d'utilisation des hôpitaux militaires en temps de paix est faible, et le coût par journée d'hospitalisation est élevé, en grande partie parce que la dotation en personnel des hôpitaux militaires est établie en fonction d'un taux d'utilisation bien supérieur à l'occupation réelle (23.22 à 23.29).

23.4 Le ministère doit donc déterminer le niveau minimal de ressources médicales qui permettrait l'expansion nécessaire en cas de guerre. Il devrait aussi envisager des moyens d'améliorer l'efficience des services, par exemple compter davantage sur les réservistes, avoir recours aux hôpitaux civils pour les traitements plus spécialisés et ajuster la dotation selon le nombre de patients (23.26 et 23.36).

Table des matières

	Paragraphe
Contexte	23.5
Le soutien médical : un élément crucial des services du personnel (23.5)	
Les éléments du réseau de soutien médical (23.10)	
Le coût du réseau de soutien médical (23.15)	
Vérification antérieure du réseau de soutien médical (23.16)	
Étendue de la vérification	23.17
Observations et recommandations	
État de préparation en temps de guerre	23.21
Efficience en temps de paix	23.22
Le taux d'occupation des hôpitaux militaires est faible et les coûts de fonctionnement, élevés en comparaison (23.22)	
La nécessité de l'étendue des services maintenant offerts par le Service de santé des Forces canadiennes	23.30
Les militaires ont des besoins uniques (23.32)	
Accès rapide aux soins hospitaliers (23.34)	
Maintien d'un noyau de personnel médical militaire (23.35)	
Rôle des hôpitaux dans la formation du personnel médical (23.40)	

Pièce

23.1 Comparaison du coût total de fonctionnement par journée d'hospitalisation équivalente, 1987-1988

Le ministère de la Défense nationale

Gestion des ressources humaines
Soutien médical

Contexte

Le soutien médical : un élément crucial des services du personnel

23.5 La mission du Service de santé des Forces canadiennes (SSFC) consiste «à maintenir le personnel des Forces canadiennes médicalement apte à remplir ses fonctions et à préserver le personnel en vue des opérations des Forces canadiennes». Un service de santé militaire est crucial pour le maintien du moral au sein du personnel militaire; la volonté de combattre des soldats dépendra directement de l'état de santé général de ceux-ci et de leur confiance dans la capacité des ressources médicales d'assurer une évacuation et un traitement rapides des blessés.

23.6 En période de guerre, le personnel médical militaire doit travailler dans des situations difficiles, c'est-à-dire soigner de grands nombres de patients gravement blessés, souvent sans équipement médical de pointe. Le personnel doit donc être entraîné à travailler dans ces conditions. Il doit comprendre les principes et l'organisation des services de santé en temps de guerre ainsi que le fonctionnement des systèmes d'évacuation aérosanitaire et de régulation des blessés.

23.7 En temps de paix, en plus des services de santé habituels, les militaires ont besoin de disciplines médicales peu courantes dans la vie civile, notamment la médecine aérospatiale et sous-marine.

23.8 **Fondement légal.** Le gouvernement fédéral a la responsabilité de fournir des soins médicaux aux membres des Forces canadiennes (FC) en vertu de la *Loi constitutionnelle*. Or, la *Loi canadienne sur la santé* et les lois provinciales sur l'assurance-maladie excluent les membres des FC des régimes provinciaux de soins médicaux. Il est stipulé dans les règlements du ministère que les soins médicaux peuvent être fournis dans des installations médicales des FC ou, avec l'autorisation des autorités des FC, dans des installations civiles. De fait, 15 p. 100 du personnel militaire hospitalisé est admis dans des installations civiles.

23.9 Le présent chapitre devrait être lu parallèlement avec le chapitre 20 qui porte sur l'ensemble du système de gestion des ressources humaines (GRH) au sein du ministère de la Défense nationale (MDN). Nous y décrivons entre autres dans quelle mesure le réseau de soutien médical répond aux besoins en temps de guerre.

Les éléments du réseau de soutien médical

23.10 Le MDN dispose d'un réseau d'installations médicales fixes et mobiles. La division et les deux groupes-brigades de l'armée comptent sur l'appui des éléments suivants :

- dix-neuf sections médicales d'unité offrant un soutien de premier échelon aux divers bataillons et régiments;
- un bataillon des services de santé et deux unités d'ambulance de campagne fournissant le soutien de deuxième échelon à la division et aux groupes-brigades respectivement;
- un hôpital chirurgical avancé capable d'assurer un soutien limité de troisième échelon.

23.11 Dans le cas de la marine, tous les destroyers et les frégates ont une infirmerie dotée, en temps de paix, d'un adjoint médical. En temps de guerre, on y ajouterait un médecin

Le fait de savoir qu'il existe un bon réseau de soutien médical est essentiel au moral des militaires (voir le paragraphe 23.5).

militaire. L'équipage de chaque sous-marin compte aussi un adjoint médical, et chaque navire ravitailleur dispose d'une infirmerie où il est possible d'effectuer de la chirurgie en cas d'urgence. Le personnel de l'infirmerie se compose habituellement d'un médecin militaire et d'un adjoint médical mais, si la situation l'exige, une équipe chirurgicale peut se trouver à bord.

23.12 Le soutien médical de l'aviation est assuré par l'hôpital ou la clinique de la base. De plus, les escadrons opérationnels ont ordinairement leurs propres éléments intégrés de soutien médical.

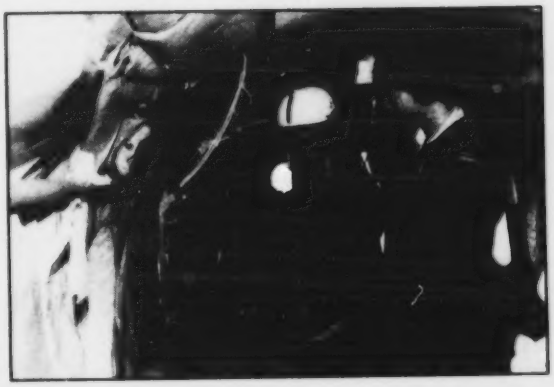
23.13 Les hôpitaux et les dépôts de matériel médical desservent tous les commandements selon l'emplacement géographique. En plus de son rôle de soutien au niveau régional, le Centre médical de la Défense nationale (CMDN) est l'endroit où sont envoyés les patients des FC pour consultation.

23.14 Les FC disposent de beaucoup plus d'installations médicales fixes que mobiles. Celles-ci sont très variées; les cliniques médicales des bases soignent uniquement des patients externes, tandis que le Centre médical de la Défense nationale est chargé de fournir toute la gamme des services médicaux. Le SSFC compte 52 petits hôpitaux et cliniques installés dans des bases, six hôpitaux régionaux, le Centre médical de la Défense nationale et six dépôts de matériel médical.

Le SSFC compte 52 petits hôpitaux et cliniques installés dans des bases, six hôpitaux régionaux, le Centre médical de la Défense nationale et six dépôts de matériel médical.

Le coût du réseau de soutien médical

23.15 Nous avons obtenu des estimations de coûts pour les 2 800 militaires et les 650 civils travaillant dans les installations du SSFC, pour les dépenses de fonctionnement et d'entretien (F&E) contrôlées par le Chef du Service de santé ainsi que pour les dépenses de F&E des quatre plus grands hôpitaux militaires et des cinq dépôts de matériel médical se trouvant au Canada. Ces coûts s'élevaient au total à environ 233 millions de dollars. Les coûts supplémentaires comprendraient les dépenses de F&E pour les autres installations médicales au Canada et à l'étranger, soit trois hôpitaux des FC, 25 hôpitaux de base et 27 cliniques médicales. En 1987-1988, deux des quatre hôpitaux couverts par notre examen ont produit environ 9,7 millions de dollars de revenus grâce au traitement de patients civils.



Un réseau de soutien médical militaire doit comporter un noyau de personnel militaire ayant reçu une formation dans des domaines particuliers tels que l'évacuation aérosanitaire (voir le paragraphe 23.6).

Vérification antérieure du réseau de soutien médical

23.16 Notre Rapport de 1988 renfermait les résultats de la vérification que nous avions effectuée à l'égard du système d'approvisionnement du ministère en fournitures médicales, système qui fait partie du réseau de soutien médical. Nous avons constaté que les six dépôts actuels de matériel médical répondaient surtout aux besoins en temps de paix et qu'ils ne seraient pas capables d'appuyer les forces en temps de guerre.

Étendue de la vérification

23.17 Notre vérification a porté sur deux questions fondamentales : le réseau de soutien médical en place suffirait-il à la tâche en cas de conflit prolongé, et le réseau est-il généralement efficient en temps de paix?

23.18 Notre examen a ensuite été fondé sur trois conditions élémentaires pour la préparation opérationnelle :

- l'existence d'une structure des forces précisant le personnel, le matériel et les installations requises en temps de guerre;
- la description du personnel, du matériel et des installations nécessaires en temps de paix et permettant l'expansion requise en temps de guerre;
- des plans indiquant comment se ferait la transition du temps de paix au temps de guerre.

23.19 Quant à notre examen de l'efficience, il a porté sur les quatre plus importantes installations de soins médicaux du ministère au Canada, soit le Centre médical de la Défense nationale à Ottawa et les hôpitaux des Forces canadiennes (HFC) à Halifax, à Valcartier et à Cold Lake. Notre but était d'évaluer l'efficience des services médicaux dispensés en temps de paix, après avoir tenu compte de toute exigence établie pour le temps de guerre. À chacun de ces quatre hôpitaux, nous avons étudié les statistiques sur la charge de travail et nous avons évalué le coût total de fonctionnement annuel pour 1987-1988. Nous avons ensuite comparé les coûts de fonctionnement moyens par journée d'hospitalisation ainsi que les autres indices de charge de travail de chaque hôpital des FC aux moyennes des hôpitaux civils semblables.

23.20 Nous n'avons étudié aucune des activités de médecine préventive ou de travail social au sein du SSFC, pas plus que nous n'avons tenté d'évaluer la qualité des soins que dispense le SSFC.

Observations et recommandations

État de préparation en temps de guerre

23.21 Comme nous l'avons mentionné dans le premier chapitre de la Défense portant sur la GRH, le réseau de soutien médical n'a pas été conçu pour répondre aux exigences du temps de guerre; il vise avant tout à satisfaire aux besoins en temps de paix. Dans plusieurs de ses documents, le ministère constate des lacunes qui remettent en question la capacité des FC d'assurer un soutien médical complet et continu en temps de guerre.

Dans plusieurs de ses documents, le ministère constate des lacunes qui remettent en question la capacité des FC d'assurer un soutien médical complet et continu.

Efficience en temps de paix

Le taux d'occupation des hôpitaux militaires est faible et les coûts de fonctionnement élevés en comparaison

23.22 Nous avons comparé les coûts de fonctionnement des quatre plus grands hôpitaux du MDN au Canada à ceux d'hôpitaux civils de taille semblable situés dans les mêmes provinces. Nous avons constaté que les coûts de fonctionnement totaux, par journée d'hospitalisation dans les hôpitaux militaires, après rajustements en raison de la charge de travail différente en patients externes, étaient substantiellement plus élevés que la moyenne dans les hôpitaux civils.

23.23 Il se pourrait qu'un des facteurs clés à l'origine d'une telle différence soit le faible taux d'occupation des hôpitaux militaires. Les effectifs sont établis en fonction d'un certain nombre de lits mais, dans les faits, les taux d'occupation ont toujours été de beaucoup inférieurs. Ainsi, l'hôpital d'Halifax compte un personnel pouvant desservir 99 lits mais, depuis 1985, le taux moyen d'occupation quotidienne correspond à moins de 35 p. 100. Le taux d'occupation des trois hôpitaux des FC non inclus dans notre vérification était également faible. Les taux d'occupation pour 1987-1988 dans les hôpitaux des Forces canadiennes d'Oromocto, d'Europe et d'Esquimalt étaient respectivement de 8 p. 100, 35 p. 100 et 48 p. 100.

23.24 Les autorités du ministère croient qu'un autre facteur contribue peut-être à la différence de coûts : la gamme de services spécialisés et coûteux qui sont offerts par le réseau des FC et qu'on ne retrouverait pas normalement dans des installations publiques de même taille.

23.25 La pièce 23.1 est une comparaison des taux d'occupation et des coûts entre les quatre hôpitaux des FC que nous avons étudiés et des hôpitaux civils de même taille. Nous avons estimé qu'il en coûtait 27,6 millions de dollars, ou 86 p. 100 de plus, dans les hôpitaux militaires que dans des hôpitaux civils similaires. Il ne faut pas croire, toutefois, que le ministère économiserait ce montant s'il obtenait les soins requis des hôpitaux provinciaux. Dans la plupart des cas, le coût des soins achetés des hôpitaux civils est supérieur au coût du MDN par journée d'hospitalisation.

23.26 Ce que les chiffres indiquent néanmoins, c'est qu'il y a lieu de réduire les coûts dans le réseau du MDN. Diverses options peuvent être envisagées : établir le niveau des effectifs permanents en fonction d'un certain pourcentage de la demande maximale et avoir recours à du personnel à temps partiel ou contractuel en périodes de pointe, et s'en remettre aux hôpitaux provinciaux pour les soins spécialisés qu'il n'est pas efficient de faire assumer par le réseau du ministère à cause du moins grand nombre de patients.

Pièce 23.1

COMPARAISON DU COÛT TOTAL DE FONCTIONNEMENT PAR JOURNÉE D'HOSPITALISATION ÉQUIVALENTE 1987-1988

Hôpital des FC	Taux moyen d'occupation quotidienne	Journees d'hospitalisation équivalentes	Coût par journee d'hospitalisation équivalente	Coût du groupe de référence provincial par journee d'hospitalisation equivalente	Pourcentage de plus
CMDN (244 lits)	76 %	77 211	472 $	286 $	65 %
HFC Halifax (99 lits)	32 %	27 341	431 $	173 $	149 %
HFC Valcartier (56 lits)	33 %	14 369	461 $	183 $	152 %
HFC Cold Lake (45 lits)	23 %	13 815	352 $	192 $	83 %

23.27 Le rendement du CMDN est supérieur a celui des autres hôpitaux militaires, car il dessert un grand nombre de patients du ministère des Anciens combattants qui exigent des soins prolongés. Parmi les patients du CMDN, on compte également des membres de la GRC, des députés et des hauts fonctionnaires. En fait, 61 p. 100 des journées d'hospitalisation au CMDN pour 1987-1988 étaient consacrées à des patients non militaires. Bien que les installations du CMDN soient utilisées davantage, certains domaines d'activité comme les soins prolongés, l'oncologie et la cardiologie contribuent très peu à développer les ressources qui seraient nécessaires en temps de guerre. Bien entendu, ces services doivent être offerts au personnel des Forces canadiennes en temps de paix, mais il faudrait déterminer s'il ne serait pas plus économique de recourir aux hôpitaux civils pour ce faire.

23.28 Les autorités du MDN ont avancé un certain nombre de raisons expliquant les coûts élevés dans les hôpitaux militaires. En voici quelques-unes :

- le fort coefficient de main-d'oeuvre propre aux tâches médicales dans le domaine militaire;
- le cycle d'affectation du personnel militaire, lequel occasionne un roulement plus élevé que dans les hôpitaux civils;
- l'absence périodique de personnel hospitalier participant à des cours ou à des opérations comme les missions des Nations Unies et les exercices en formation;
- le prêt de personnel hospitalier aux bases des FC qui connaissent des pénuries provisoires de personnel médical;
- les salaires et les avantages plus élevés versés aux militaires et aux employés de la fonction publique fédérale.

Ces photos illustrent les quatre plus grands hôpitaux militaires du Canada : le Centre médical de la Défense nationale (en haut, à gauche), l'Hôpital des FC Halifax (en haut, à droite), l'Hôpital des FC Valcartier (en bas, à gauche) et l'Hôpital des FC Cold Lake (en bas, à droite). Les coûts de fonctionnement de ces hôpitaux sont beaucoup plus élevés que ceux d'hôpitaux civils comparables (voir le paragraphe 23.25).

23.29 Bien que ces facteurs accroissent dans une certaine mesure le coût de fonctionnement des hôpitaux militaires, ils ne devraient pas, à eux seuls, justifier l'importante différence de coût entre les hôpitaux civils et militaires.

La nécessité de l'étendue des services maintenant offerts par le Service de santé des Forces canadiennes

23.30 Vu l'ampleur des coûts de fonctionnement des hôpitaux militaires, on s'interroge sur la nécessité d'offrir un réseau si complet de soins médicaux, indépendant des services de santé publique, pour une population de 87 000 militaires. Comme nous l'avons mentionné précédemment, il faut vraiment maintenir, en temps de paix, un noyau de personnel médical bien formé, qui servira de base à l'expansion requise des services en temps de guerre. Or, ce besoin ne suffit pas à justifier le réseau actuel de temps de paix.

23.31 Dans une étude effectuée en 1977 et présentée au Conseil du Trésor, le MDN donnait quatre raisons pour justifier le maintien d'un service de santé distinct en temps de paix :

- les besoins particuliers des militaires;

- la nécessité d'avoir rapidement acces a des soins médicaux;
- le perfectionnement professionnel du personnel médical;
- la formation du personnel médical.

Les militaires ont des besoins uniques

23.32 L'étude du ministère semble indiquer qu'un service de santé militaire doit comprendre du personnel formé dans des domaines qui sont particulièrement importants pour les militaires en temps de paix, par exemple la médecine tropicale, aérospatiale et sous-marine. Ainsi, parmi les 345 postes de médecin militaire prévus à l'effectif, 75 exigent la qualification de spécialiste (QS) de médecin de l'air. Vingt autres postes exigent la QS en médecine tropicale et 31, la QS de base en médecine sous-marine. Nous n'avons pas vérifié la validité des exigences des QS pour ces postes, mais nous avons remarqué que le ministère était en train de déterminer si les QS actuelles conviennent aux besoins opérationnels.

23.33 Un autre aspect particulier aux militaires est la participation aux activités de maintien de la paix. Les engagements actuels des Nations Unies en matière de maintien de la paix au Honduras, sur le plateau du Golan et à Chypre nécessitent trois médecins militaires, neuf adjoints médicaux et un technicien en médecine préventive.

Accès rapide aux soins hospitaliers

23.34 Nous avons constaté que, dans le cas de 29 des 32 installations médicales avec lits, il y avait au moins un hôpital civil dans le voisinage immédiat. Le ministère hésite toutefois à recourir aux hôpitaux publics car, à son avis, les longues périodes d'attente pour la chirurgie élective risqueraient de compromettre l'état de préparation des forces. Ni les services de santé provinciaux, ni le MDN n'ont établi de statistiques sur les périodes d'attente et, par conséquent, les différences, s'il y en a, ne sont pas connues. De plus, personne n'a étudié les coûts supplémentaires découlant de la prestation du haut niveau des services offerts aux membres des forces.

Maintien d'un noyau de personnel médical militaire

23.35 Le MDN a souligné que les médecins des FC ne peuvent perfectionner leurs techniques militaires au détriment des compétences cliniques, car la qualité des soins qu'ils dispensent en souffrirait. Il serait également difficile d'attirer et de garder du personnel médical s'il n'y avait pas d'hôpitaux des FC où y pratiquer.

23.36 Étant donné les problèmes que posent le recrutement et le maintien dans les forces des médecins militaires, il serait logique de combler le plus possible des postes de l'effectif de temps de guerre en y affectant des médecins de la réserve ou de compter sur les hôpitaux civils pour étendre les services en cas d'urgence nationale. Les réservistes pourraient maintenir leurs compétences médicales grâce à une pratique privée et se tenir à jour sur le plan des opérations médicales militaires en effectuant, à intervalles réguliers, de l'entraînement au sein de la réserve. L'Association médicale de la défense du Canada a indiqué qu'il y a lieu de mettre au point un système intéressant qui incite les gens en médecine à s'enrôler dans la réserve.

23.37 On ne sait pas exactement combien de réservistes (personnel médical) seraient nécessaires en temps de guerre. Toutefois, si l'on se fonde sur certaines approximations, il est évident qu'il y aurait un écart considérable entre le nombre requis en temps de guerre et le nombre de médecins militaires figurant actuellement à l'effectif de temps de paix de la Régulière.

23.38 Nous signalons aussi que le ministère américain de la Défense soutient que la plupart du personnel militaire médical requis devrait se trouver dans les éléments de réserve. D'après le plan stratégique d'état de préparation médicale du ministère de la Défense, l'effectif médical de la Régulière devrait être établi en fonction du nombre de militaires requis jusqu'à ce que les réserves puissent être mobilisées

pour répondre à la demande. Après avoir déterminé la taille de la force nécessaire pour se préparer à la guerre, on rajuste l'effectif médical de la Régulière en fonction de la prestation supplémentaire, en temps de paix, de soins médicaux aux militaires et aux membres de leur famille stationnés dans des endroits où les services sont insuffisants. D'autres rajustements seront également effectués s'il est plus rentable que les soins médicaux en temps de paix soient dispensés par les militaires que par d'autres sources.

23.39 Aux prises avec une pénurie de 7 000 médecins réservistes, le ministère américain de la Défense a mis au point et financé un plan quinquennal destiné à améliorer la dotation des forces de réserve. Le plan prévoit certaines mesures comme la rémunération et le remboursement des frais de scolarité, l'extension de l'âge de la retraite obligatoire, des campagnes de publicité directe par la poste et l'établissement de rapports avec les associations médicales professionnelles.

Rôle des hôpitaux dans la formation du personnel médical

23.40 Le MDN affirme que ses hôpitaux militaires dispensent une formation militaire de base ainsi que la formation spécialisée dont le personnel a besoin pour exercer ses fonctions efficacement.

23.41 Il est vrai que les hôpitaux servent d'écoles, surtout pour le métier d'adjoint médical qui n'a aucun équivalent civil direct. Par exemple, en 1987-1988, 187 personnes ont suivi la deuxième phase de la formation d'adjoint médical (6 242 jours d'instruction) dans les quatre hôpitaux ayant fait l'objet de notre étude. Comme nous l'avons mentionné cependant, une question fondamentale subsiste : combien d'adjoints médicaux la force régulière doit-elle compter en temps de paix pour permettre l'expansion nécessaire en temps de guerre?

23.42 Dans le cadre du processus de développement de la structure des forces, le ministère devrait déterminer le niveau minimal de soutien médical militaire requis en temps de paix pour procéder à l'expansion qui permettra de répondre aux besoins du temps de guerre et pour satisfaire aux exigences particulières des militaires en temps de paix. Il faudrait envisager des moyens d'améliorer l'efficience, notamment recourir davantage aux réservistes, s'adresser aux hôpitaux civils pour les spécialités qui ne seraient pas rentables dans le réseau militaire et modifier les effectifs en fonction du nombre de patients. Les ressources ainsi dégagées pourraient servir à l'établissement des besoins en soutien médical essentiel en temps de guerre.

***Commentaire du ministère** : Le ministère de la Défense nationale étudiera les suggestions faites et retiendra celles qui sont susceptibles d'accroître le rapport coût-efficacité de son soutien médical sans entraîner une détérioration des services actuellement dispensés.*

24

Le ministère du Revenu national, Impôt

Exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu*

Le ministère du Revenu national, Impôt

Exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu*

Points saillants

24.1 Une proportion appréciable des activités économiques imposables exercées au Canada échappent à l'impôt. Le ministère consacre un tiers de ses ressources à des activités d'exécution. Ces activités ont entraîné, en 1989-1990, des cotisations additionnelles d'impôt s'élevant à plus d'un milliard de dollars (paragraphes 24.6 à 24.13, 24.31 à 24.35 et 24.37).

24.2 Les vérifications et les autres mesures d'exécution effectuées manuellement prennent plus de temps depuis quelques années. Simultanément, le pourcentage de la population touché par ces mesures a diminué à un niveau si bas qu'il y a lieu de se demander si les mesures d'exécution sont réellement un élément dissuasif efficace pour combattre l'inobservation (24.17 à 24.30 et 24.36).

24.3 La productivité et le pourcentage touché peuvent être accrus. Les rapprochements effectués par ordinateur peuvent être multipliés, les exigences de déclaration peuvent être accrues, la sélection des contribuables à soumettre à des mesures d'exécution peut se faire avec de meilleures méthodes, et la technologie peut être utilisée davantage (24.38 à 24.65).

24.4 Le ministère n'est pas assez équipé pour pouvoir garantir la présence de ressources humaines dont le nombre et la qualité sont suffisants pour faire face à des circonstances très difficiles. Toutefois, la direction a élaboré un plan détaillé de mesures qui visent à répondre à de nombreux problèmes de ressources humaines (24.66 à 24.80).

24.5 Les renseignements concernant les ressources consacrées à l'exécution et les résultats obtenus en la matière figurant dans la Partie III du Budget des dépenses sont incomplets et manquent de cohérence (24.81 à 24.93).

Table des matières

	Paragraphe
Contexte	24.6
Les mesures d'exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont nécessaires (24.6)	
Les mesures d'exécution augmentent l'observation de la loi (24.9)	
Le ministère utilise environ un tiers de ses ressources pour l'exécution (24.12)	
Objectifs et étendue de la vérification	24.14
Attitudes à l'égard de l'exécution	24.17
Une réduction du pourcentage de déclarations touchées influe peut-être sur l'observation volontaire (24.18)	
Les restrictions publicitaires diminuent peut-être l'effet dissuasif des poursuites pour évasion fiscale (24.20)	
Les fraudeurs de l'impôt sont traités moins sévèrement que les autres fraudeurs (24.22)	
Rendement des mesures d'exécution	24.25
Les vérifications et les autres mesures d'exécution manuelles prennent plus de temps (24.25)	
La diminution constatée dans certains genres de mesures d'exécution est inquiétante (24.28)	
Le montant des cotisations additionnelles d'impôt a doublé au cours des six dernières années (24.31)	
L'étendue des mesures d'exécution et les résultats financiers connexes varient beaucoup (24.34)	
Les augmentations prévues dans les ressources affectées aux vérifications des particuliers et des corporations ne se sont pas concrétisées (24.37)	
On a communiqué aux bureaux de district des objectifs et des priorités d'exécution explicites tout récemment seulement (24.38)	
Il faut une recherche plus rigoureuse pour établir les priorités et évaluer le rendement (24.39)	
Pratiques d'exécution	24.41
Les mesures d'exécution montrent que le ministère a le souci de la qualité (24.41)	
Les rapprochements effectués par ordinateur sont extrêmement productifs et ils pourraient être multipliés (24.42)	

Table des matières (suite)

Paragraphe

Il faut augmenter le nombre de feuillets de renseignements qui portent le numéro d'assurance sociale (24.43)
Il faudrait qu'un plus grand nombre de renseignements soient produits sur support magnétique (24.45)
De plus nombreuses exigences de déclaration aideraient à déceler les revenus non déclares (24.50)
La sélection des dossiers des contribuables est un des facteurs clés du rendement des mesures d'exécution (24.53)
Une utilisation accrue de la technologie permettrait peut-être d'augmenter la productivité (24.60)
Il y a des retards dans l'obtention des mandats de fouille et de perquisition (24.64)

Gestion des ressources humaines 24.66
Le ministère a d'importantes initiatives en cours (24.67)
Il faut une meilleure planification (24.68)
Il faut trouver des solutions aux problèmes de recrutement (24.73)
Il faut améliorer la formation du personnel d'exécution (24.75)

Communication de renseignements au Parlement 24.81
Les renseignements concernant l'exécution, qui figurent dans la Partie III du Budget des dépenses, sont incomplets et manquent de cohérence (24.83)
De grandes fluctuations dans les résultats des mesures d'exécution ne sont pas expliquées (24.88)
Le ministère dispose de renseignements supplémentaires qui seraient utiles au Parlement (24.91)

Pièces

24.1 Résultats et années-personnes des mesures d'exécution, 1989-1990
24.2 Le ministère du Revenu national, Impôt - Structure du programme en 1989-1990
24.3 Pourcentage des déclarations de revenus qui sont touchées par des mesures d'exécution
24.4 Mesures d'exécution et années-personnes connexes
24.5 Temps moyen par mesure d'exécution
24.6 Cotisations additionnelles d'impôt
24.7 Résultats des mesures d'exécution, par année-personne et par région, 1988-1989
24.8 Pourcentage touché par des mesures d'exécution, par région, 1988-1989

Le ministère du Revenu national, Impôt

Exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu*

Contexte

Les mesures d'exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont nécessaires

24.6 Une proportion appréciable des activités économiques imposables exercées au Canada échappent à l'impôt. Cela découle en partie de ce que les contribuables commettent des erreurs ou ne connaissent pas très bien les lois fiscales, mais il y a aussi des contribuables qui se soustraient sciemment à l'impôt. L'inobservation de la *Loi de l'impôt sur le revenu* peut revêtir de nombreuses formes. La non-déclaration de certains revenus, la surestimation des dépenses et la non-production d'une déclaration de revenus se traduisent toutes par une perte de recettes fiscales.

24.7 Statistique Canada a signalé que la taille de l'économie canadienne pourrait avoir été sous-estimée d'au moins 10 milliards de dollars pour 1981. Le montant cité représente les revenus non déclarés à Revenu national, Impôt (RNI), mais il exclut tout revenu tiré d'activités illégales. Statistique Canada n'a pas fait d'évaluation plus récente de la non-déclaration de revenus. De son côté, dans une étude plus récente, RNI estimait à quelque 1,2 milliard de dollars les cotisations additionnelles possibles d'impôt sur le revenu.

La fiscalité ne peut être une garantie d'équité que si les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu sont appliquées.

24.8 Les contribuables qui n'observent pas la loi ne paient pas leur juste part d'impôt. La fiscalité ne peut être une garantie d'équité que si les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont appliquées.

Les mesures d'exécution augmentent l'observation de la loi

24.9 Le régime canadien d'imposition du revenu repose sur le principe de l'autocotisation. Les contribuables déterminent le montant de l'impôt dont ils sont redevables à l'État et ils fournissent des précisions concernant leurs revenus et leurs dépenses, ainsi que d'autres renseignements, sous la forme de déclarations de revenus présentées à Revenu national, Impôt.

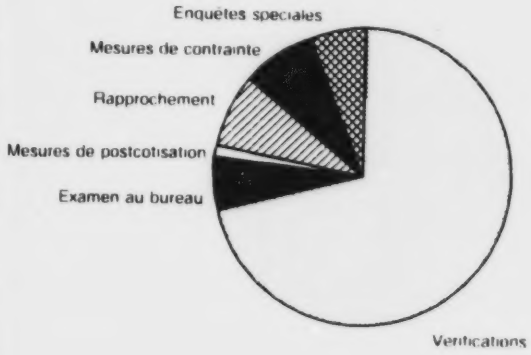
24.10 Tout régime d'autocotisation dépend de l'honnêteté et de la collaboration des contribuables. Des recherches ont montré que le comportement des contribuables est influencé par de nombreux facteurs, dont l'un des principaux est la possibilité de se soustraire à l'impôt. Sont également des facteurs importants la façon dont les contribuables perçoivent le comportement des autres contribuables, la moralité de l'évasion fiscale, les chances que l'inobservation sera décelée et le caractère juste et équitable de l'ensemble du régime fiscal.

24.11 Un des objectifs du ministère est de déterminer et de recouvrer les impôts sur le revenu d'une façon juste et équitable. Les activités d'exécution contribuent à l'atteinte de cet objectif en permettant au ministère de déceler et de corriger les erreurs commises dans les déclarations et d'obtenir des déclarations des contribuables qui ont omis de les produire. Dans la plupart des cas, les activités d'exécution entraînent une augmentation du montant des cotisations d'impôt. En 1989-1990, le montant total des cotisations additionnelles d'impôt établies à la suite de mesures d'exécution était de

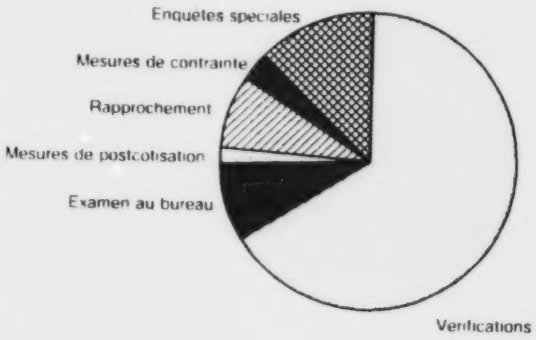
Pièce 24.1

RÉSULTATS ET ANNÉES-PERSONNES DES MESURES D'EXÉCUTION 1989-1990

Cotisations additionnelles d'impôt



Années-personnes directes



Activités	Cotisations additionnelles d'impôt	Années-personnes directes	Montant moyen des cotisations additionnelles d'impôt par année-personne directe
	(millions de dollars)		(milliers de dollars)
Vérifications	952	2 722	350
Examen au bureau	77	341	226
Mesures de postcotisation	16	74	216
Rapprochement	105	112	938
Mesures de contrainte	107	332	322
Enquêtes spéciales	82	524	156
	1 339	4 105	325

Selon les dossiers du ministère

1,3 milliard de dollars environ (pièce 24.1). De plus, on croit que les mesures d'exécution ont un effet dissuasif sur certains contribuables qui, autrement, pourraient essayer de se soustraire au paiement de leurs impôts.

Le ministère utilise environ un tiers de ses ressources pour l'exécution

24.12 La pièce 24.2 illustre la structure du programme de Revenu national, Impôt. Le ministère utilise plusieurs genres d'activités d'exécution pour atteindre ses objectifs, et il a besoin pour cela de milliers de personnes très bien formées et très expérimentées. Les activités d'exécution examinées dans le cadre de la présente vérification devaient consommer 6 816 années-personnes, soit 32,7 p. 100 de toutes les années-personnes autorisées, et 358,6 millions de dollars, soit 33,6 p. cent des dépenses estimatives du ministère pour 1989-1990. Ces 6 816 années-personnes se décomposent comme suit : 4 105 années-

Une vérification comporte normalement une visite à l'établissement du contribuable (voir le paragraphe 24.13).

personnes directes et 2 711 années-personnes au soutien administratif.

24.13 Voici les activités d'exécution de RNI qui ont fait l'objet de notre examen.

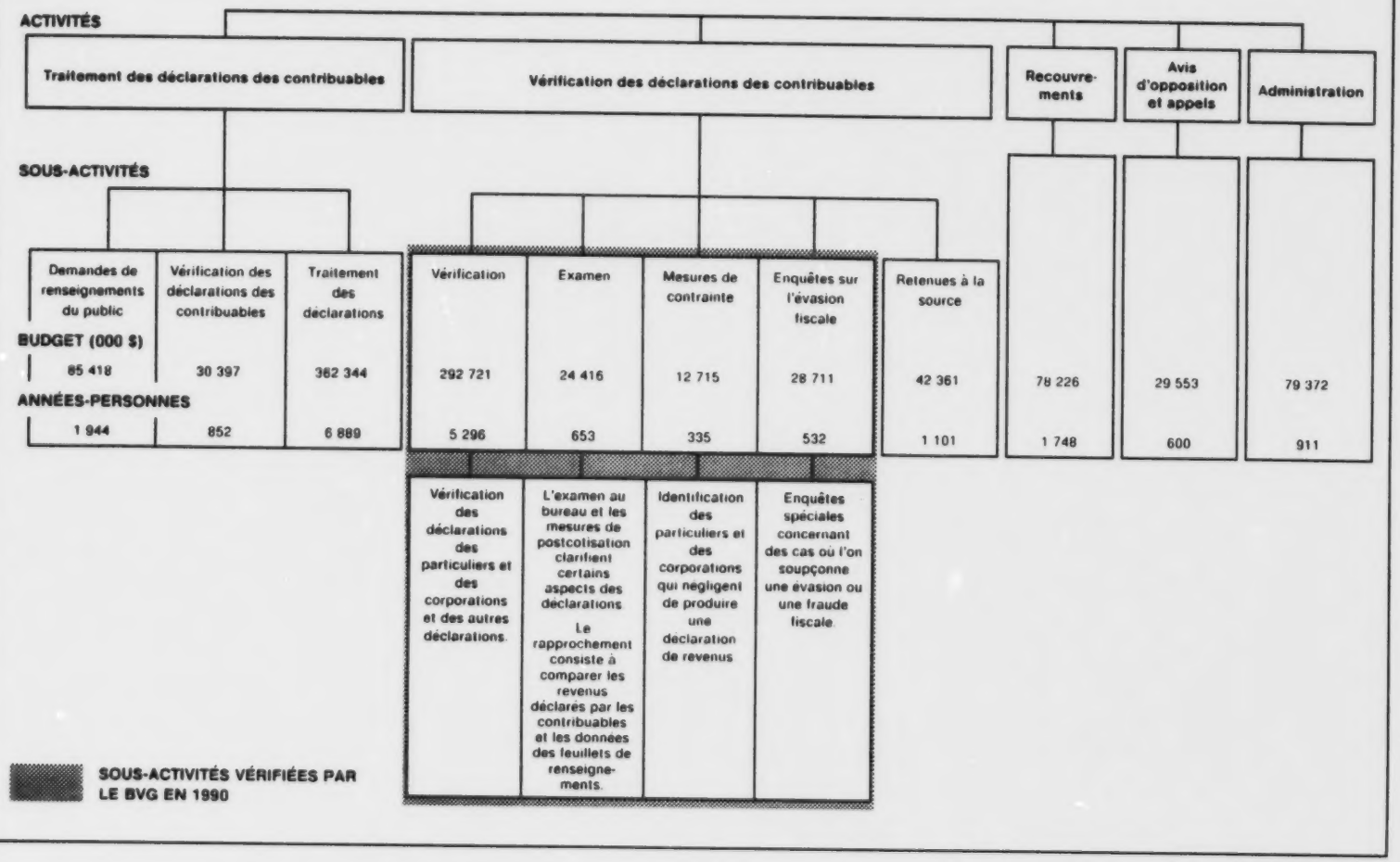
Vérification. Les ressources d'exécution sont consacrées, en majeure partie, aux vérifications. Les vérifications des déclarations d'impôt visent à permettre au ministère de déceler et de corriger les cas d'inobservation de la loi, tout spécialement dans les déclarations des contribuables classés dans les tranches de revenu supérieures et de ceux qui ont le plus l'occasion de ne pas se conformer à la loi. Il s'agit habituellement des corporations et des travailleurs indépendants, dont la principale source de revenu n'est pas assujettie à des retenues d'impôt à la source. Une vérification comporte normalement une visite à l'établissement du contribuable et elle comprend un examen de ses livres et registres et de ses opérations, l'application des principes comptables et de la législation fiscale aux faits constatés, et la prise de mesures de nouvelle cotisation s'il y a lieu. La tenue d'une vérification nécessite un personnel très bien formé et peut demander de quelques jours à plusieurs mois.

Examen au bureau et mesures de postcotisation. Les deux activités regroupées ici ressemblent aux vérifications, mais elles ne nécessitent pas de visite au contribuable. Elles consistent surtout à vérifier les renseignements fournis par les particuliers contribuables. Les employés du ministère peuvent communiquer avec le contribuable afin d'obtenir les renseignements supplémentaires nécessaires pour montrer le bien-fondé des montants indiqués comme dépenses, déductions, exemptions et crédits d'impôt fédéraux et provinciaux. Le travail est fait par des employés subalternes et il sert parfois d'affectation de formation aux futurs vérificateurs.

Rapprochement. Il s'agit d'une activité par laquelle on compare les renseignements tirés de la déclaration du contribuable à des renseignements obtenus d'autres sources. L'objectif est de déceler, afin d'appliquer les correctifs voulus, les cas de revenus non déclarés et de déductions inexactes où le conjoint est concerné, par exemple les

Pièce 21.2

LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL, IMPÔT
STRUCTURE DU PROGRAMME EN 1989-1990



crédits d'impôt pour enfants, les exemptions de marié(e) et les frais de garde d'enfants. La majeure partie du travail actuel de rapprochement est très automatisée et ne demande pas de ressources humaines considérables.

Mesures de contrainte. Il incombe au ministère de faire en sorte que les particuliers et les corporations qui sont tenus de produire des déclarations d'impôt le fassent. Le ministère exerce donc différentes activités pour déceler les contribuables qui omettent de produire et pour obtenir d'eux les déclarations d'impôt appropriées. Ici également, le travail est très automatisé, dans la mesure où le ministère compare les antécédents du contribuable en matière de production de déclaration et les déclarations produites pour l'année d'imposition.

Enquêtes spéciales. Le ministère peut entreprendre une enquête spéciale lorsqu'il soupçonne la présence d'une fraude fiscale. Habituellement, les contribuables poursuivis et condamnés pour évasion fiscale se voient infliger des pénalités et des amendes très importantes, qui peuvent même s'accompagner d'une peine d'emprisonnement. Comme il est fort difficile de constituer un dossier qui convaincra les tribunaux, les enquêtes spéciales sont effectuées par des employés très bien formés.

Objectifs et étendue de la vérification

24.14 L'objectif de notre vérification était de déterminer si le programme de Revenu national, Impôt pour l'exécution de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est géré de façon économique et efficiente, si le rendement de ce programme est mesuré de façon satisfaisante et si le Parlement est tenu au courant des résultats.

24.15 Notre vérification a surtout porté sur les activités d'exécution suivantes : vérification, examen au bureau, postcotisation, rapprochement, mesures de contrainte et enquêtes spéciales. Nous avons exclu les activités d'exécution associées aux activités du ministère qui relèvent des recouvrements et des retenues à la source, puisqu'elles ont fait l'objet de nos vérifications de 1988 et de 1989 respectivement. Nous avons porté une attention spéciale à la gestion des ressources humaines liées aux activités d'exécution. De plus, nous avons examiné la façon dont le ministère fait connaître ses besoins en ressources d'exécution et les résultats connexes en les indiquant dans la Partie III du Budget des dépenses.

24.16 Nous avons exécuté des procédés de vérification à l'égard d'un échantillon de 14 bureaux de district sur 37 et de 4 centres fiscaux sur 7. Nous croyons que l'échantillon, qui a été prélevé en fonction de la taille et de l'emplacement des bureaux et des centres, représente bien le ministère. De plus, nous avons visité les cinq bureaux régionaux qui doivent répondre du fonctionnement des bureaux de district et des centres fiscaux. Enfin, nous avons examiné le rôle de l'administration centrale (appelée «Bureau principal») dans le soutien administratif et l'orientation fonctionnelle des activités d'exécution.

Attitudes à l'égard de l'exécution

24.17 Dans l'ensemble, la plus grande partie de l'impôt sur le revenu est versée à l'État par des contribuables qui observent volontairement la loi. Les activités d'exécution visent à la fois à corriger les erreurs commises dans les déclarations de revenus et à prendre en faute les contribuables qui, volontairement, ne se sont pas conformés à la loi. Sans les mesures d'exécution, le fardeau fiscal pèserait plus lourd sur les épaules de ceux qui observent la loi. Évidemment, les mesures d'exécution prises pour faire rentrer les impôts coûtent beaucoup plus cher à l'État que l'observation volontaire. Au bout du compte, le coût des mesures d'exécution est supporté par les contribuables.

Il est donc d'intérêt public que le plus grand nombre possible de contribuables observent volontairement la loi. Pourtant, certaines études ont démontré que nombre de gens semblent considérer l'inobservation, même intentionnelle, de la législation relative à l'impôt sur le revenu comme un crime qui ne fait aucune victime et qui n'est donc pas particulièrement grave. Dans une certaine mesure, l'attitude de ces segments influence l'administration fiscale telle qu'elle se pratique au Canada, comme le montrent bien la faible proportion des contribuables qui sont touchés par des mesures d'exécution et l'indulgence relative dont bénéficient les fraudeurs de l'impôt.

Nombre de gens semblent considérer l'inobservation, même intentionnelle, de la législation relative à l'impôt sur le revenu comme un crime qui ne fait aucune victime et qui n'est donc pas particulièrement grave. Dans une certaine mesure, l'attitude de ces segments influence l'administration fiscale telle qu'elle se pratique au Canada.

Une réduction du pourcentage de déclarations touchées influe peut-être sur l'observation volontaire

24.18 Dans la section suivante du chapitre, qui traite du rendement des mesures d'exécution, nous fournissons des données qui montrent dans quelle mesure le nombre de vérifications, d'examens au bureau et de mesures de postcotisation a diminué au cours des dernières années. Dans une étude récente, le ministère déclarait que le nombre des contribuables touchés par des activités d'exécution contribue à promouvoir l'observation volontaire. Le ministère s'attend que les contribuables qui s'aperçoivent que leurs déclarations de revenus attirent l'attention du ministère observeront mieux la loi à l'avenir. D'autres contribuables, qui ne sont pas touchés eux-mêmes, ont souvent connaissance des activités d'exécution et se mettent eux aussi à mieux observer la loi. C'est ce qu'on appelle l'effet dissuasif des mesures d'exécution.

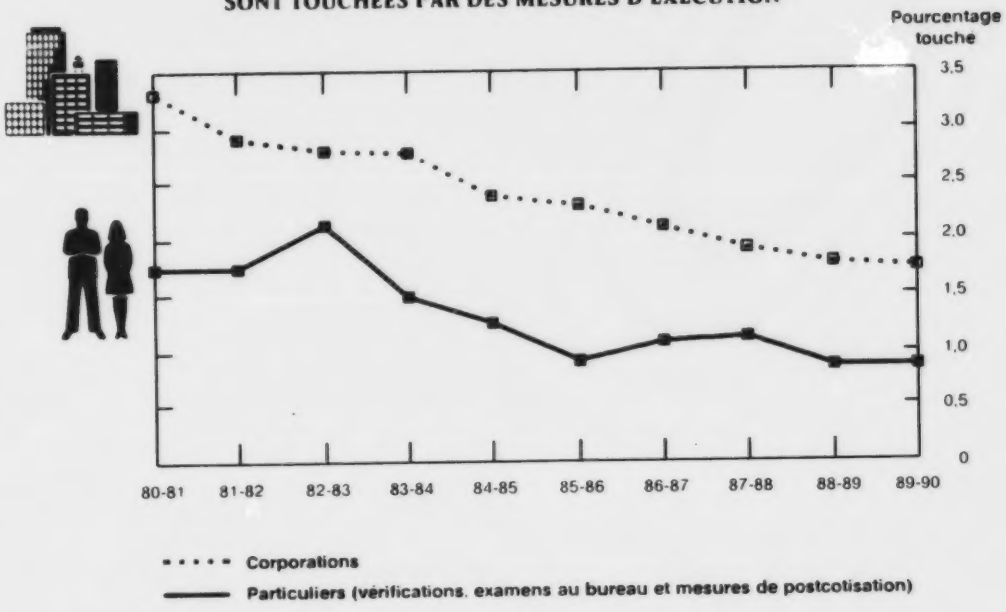
24.19 L'efficacité de cet effet dissuasif sur les contribuables canadiens n'a jamais été démontrée par le ministère, et il ne semble pas qu'elle puisse l'être sans recherches et coûts considérables. Mais si l'on admet que les mesures d'exécution ont un effet dissuasif appréciable, la diminution du pourcentage de contribuables touchés par les vérifications, les examens au bureau et les mesures de postcotisation, illustrée par la pièce 24.3, constitue alors un motif d'inquiétude. Il y a maintenant d'importants groupes de contribuables qui ont très peu de chances d'être soumis à quelque mesure d'exécution que ce soit. L'inquiétude que suscite chez le ministère le faible pourcentage des contribuables qui font l'objet d'une vérification a été signalée dans une étude de Revenu national, Impôt effectuée par une maison de conseillers indépendants et publiée en 1985. Depuis lors, le pourcentage touché a encore diminué.

Les restrictions publicitaires diminuent peut-être l'effet dissuasif des poursuites pour évasion fiscale

24.20 Les poursuites intentées contre les fraudeurs de l'impôt sont motivées principalement par la volonté de dissuader d'autres contribuables de violer de façon semblable les lois fiscales. L'effet dissuasif est impossible si le public n'est pas mis au courant. Jusqu'à dernièrement, le ministère a activement favorisé, dans les limites imposées par la loi, la publicité concernant ses poursuites, notamment en publiant des communiqués de presse et en envoyant périodiquement des avis à différents organismes professionnels. De plus, le ministère a toujours favorisé la publicité concernant les activités qu'il exerce dans le

Pièce 24.3

POURCENTAGE DES DÉCLARATIONS DE REVENUS QUI SONT TOUCHÉES PAR DES MESURES D'EXÉCUTION



domaine des enquêtes spéciales, sans mettre en lumière les cas particuliers.

24.21 Toutefois, en 1987, le ministère a adopté une politique consistant à ne pas prendre l'initiative de communiquer avec les médias au sujet de poursuites particulières. Nous avons constaté que, depuis l'adoption de cette politique, la publicité faite au sujet des poursuites pour évasion fiscale a beaucoup diminué. Le ministère rapporte que, sur les 291 poursuites entreprises par lui d'août 1981 à septembre 1983, toutes sauf une ont reçu une certaine couverture dans les médias, avec 275 cas couverts par la presse. Par contre, seulement la moitié des poursuites intentées de mars 1988 à février 1989 et menant à des condamnations ont été couvertes dans les médias. Le ministère ignore quelle incidence la réduction de la publicité concernant les cas particuliers de poursuites a eue sur l'effet dissuasif des poursuites pour évasion fiscale. Il signale néanmoins qu'il n'y a eu aucune diminution dans le nombre de divulgations volontaires ou de tuyaux d'informateurs.

Les fraudeurs de l'impôt sont traités moins sévèrement que les autres fraudeurs

24.22 Au cours des trois derniers exercices, 349 poursuites ont été intentées pour tentative d'évasion fiscale. Les tribunaux ont prononcé 17 peines d'emprisonnement d'une durée moyenne de 10 mois. Le montant moyen de l'impôt auquel le contribuable cherchait à se soustraire dépassait 72 000 $ par cas. Nous avons comparé les pénalités prononcées pour évasion fiscale en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* aux pénalités infligées en vertu du *Code criminel* pour des infractions comportant une fraude. Nous avons fondé cette comparaison sur la similarité entre les éléments de fraude et d'évasion fiscale.

24.23 Le ministère a l'habitude de renoncer aux pénalités pour faute lourde lorsque le

contribuable divulgue volontairement son inobservation passée de la loi, pourvu que la divulgation ait lieu avant le début d'une vérification ou d'une enquête spéciale. Les pénalités pour production tardive restent toujours applicables. Les fraudeurs de l'impôt peuvent donc en réalité bénéficier d'une amnistie partielle. Lorsque le contribuable n'a pas fait de divulgation volontaire et que le ministère découvre qu'il y a eu évasion fiscale, les poursuites prévues par la *Loi de l'impôt sur le revenu* peuvent se faire selon la procédure de déclaration sommaire de culpabilité ou par voie de mise en accusation. Une déclaration sommaire de culpabilité peut entraîner un emprisonnement d'une durée maximale de deux ans, tandis qu'une mise en accusation peut aboutir à un emprisonnement d'une durée maximale de cinq ans. La décision de procéder par déclaration sommaire de culpabilité ou par mise en accusation est laissée à la discrétion du procureur général (ministère de la Justice), qui prend sa décision sur la recommandation de Revenu national, Impôt. Or, la politique de Revenu national, Impôt en la matière est de ne pas recommander la mise en accusation à moins que la cause concernée ne comporte une tentative de se soustraire à des impôts d'au moins 100 000 $ ou d'autres circonstances aggravantes. Par contraste, selon le *Code criminel*, toute fraude de plus de 1 000 $ constitue un acte qui peut faire l'objet de poursuites intentées par voie de mise en accusation en vertu du *Code criminel*, et peut mener à un emprisonnement d'une durée maximale de dix ans. Le fait qu'on a fixé un seuil de 100 000 $ avant d'intenter une poursuite pour évasion fiscale par voie de mise en accusation signifie que la plupart des fraudeurs de l'impôt ont beaucoup moins de chances d'être incarcérés que les personnes déclarées coupables d'autres genres de fraude.

24.24 Notre intention n'est pas de donner à entendre que les pénalités infligées pour évasion fiscale sont insuffisantes en comparaison des peines prononcées pour d'autres genres de fraude. C'est au Parlement, au gouvernement et au public qu'il incombe de porter un jugement de valeur de ce genre. La comparaison que nous venons d'établir et les observations que nous venons de formuler au sujet de la diminution du pourcentage de contribuables touchés par les mesures d'exécution et de la publicité concernant les poursuites intentées contre les fraudeurs de l'impôt visent essentiellement à mettre en lumière les valeurs qui déterminent l'orientation de l'administration fiscale. Nous croyons que la connaissance des faits présentés aidera les lecteurs à mieux comprendre l'environnement dans lequel sont exercées les activités d'exécution du ministère.

Rendement des mesures d'exécution

Les vérifications et les autres mesures d'exécution manuelles prennent maintenant plus de temps

24.25 Le nombre d'années-personnes directement affectées aux activités d'exécution a augmenté légèrement de 1984-1985 à 1989-1990 (pièce 24.4). Toutefois, il y a eu une diminution considérable du nombre global des vérifications, des examens au bureau et des mesures de postcotisation. Comme aucune des trois activités mentionnées n'est automatisée, il faut un grand nombre de personnes pour les exercer. Au cours de la même période, il y a eu une forte augmentation dans le nombre de mesures de contrainte et de rapprochements qui comportent une proportion élevée de tâches automatisées.

24.26 Le nombre des cas renvoyés au ministère de la Justice par les Enquêtes spéciales a diminué de 4 p. 100, passant de 172 en 1984-1985 à 165 en 1989-1990. Les Enquêtes spéciales renvoient un cas lorsqu'elles ont terminé leur enquête et qu'elles sont en mesure de recommander que des poursuites soient intentées. Le nombre des cas qui sont soit entre les mains du ministère de la Justice, soit devant les tribunaux, est passé de 146 au 31 mars 1986 à 272 au 31 mars 1990. Le nombre des poursuites pour évasion fiscale qui se sont terminées en 1989-1990 est de 123, une diminution par rapport aux 163 de 1984-1985 (pièce 24.4). Pour les cas qui ont donné lieu à des poursuites au cours des deux derniers

Pièce 24.4

MESURES D'EXÉCUTION ET ANNÉES-PERSONNES CONNEXES

ACTIVITÉS	NOMBRE DE MESURES PRISES 1984-1985	NOMBRE DE MESURES PRISES 1989-1990	ANNÉES-PERSONNES DIRECTES 1984-1985	ANNÉES-PERSONNES DIRECTES 1989-1990
Vérifications				
Particuliers	36 437	27 251		
Corporations	16 459	15 751		
Autres déclarations	1 475	5 270		
Somme partielle	*54 371*	*48 272*	2 767	2 722
Examens au bureau	43 597	40 676	309	341
Mesures de postcotisation	114 934	83 769	109	74
Rapprochements	256 132	521 948	23	112
Mesures de contrainte	207 043	326 130	369	332
Enquêtes spéciales				
Renvois au min. de la Justice	172	165	517	524
Poursuites	163	123		
			4 094	4 105

exercices, il s'est écoulé en moyenne plus de deux ans du début de l'enquête spéciale jusqu'au moment de la mise en accusation.

24.27 La durée moyenne des vérifications, des examens au bureau et des enquêtes spéciales a augmenté sensiblement (pièce 24.5). Par exemple, la durée moyenne de la vérification des déclarations d'impôt des petites corporations a augmenté de 40 p. 100 environ au cours des cinq dernières années. Pendant la même période, les vérifications de ce genre ont pris de 37 à 40 p. 100 du total des ressources de vérification. Plusieurs facteurs peuvent avoir contribué à ce résultat. Le ministère mentionne comme principales raisons la complexité croissante de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et des usages commerciaux, ainsi que l'importance plus grande attachée aux droits des contribuables. Le fait que le ministère a décidé de faire porter ses vérifications et ses enquêtes spéciales surtout sur les dossiers plus importants et plus compliqués constitue un autre facteur.

La diminution constatée dans certains genres de mesures d'exécution est inquiétante

24.28 Les différents genres de mesures d'exécution ne s'équivalent pas. Ils sont conçus en fonction de différents genres de contribuables et ils permettent généralement de déceler des genres d'erreurs différents. Le fait que certaines activités d'exécution sont moins utilisées peut donc avoir des conséquences importantes. Par exemple, les mesures de postcotisation consistent essentiellement en l'exercice différé de certaines activités qui ont été omises au moment de l'établissement initial des cotisations parce que le ministère voulait éviter des retards superflus et faire en sorte que les questions plus compliquées soient traitées par des employés qualifiés et expérimentés. Une réduction de l'activité de postcotisation signifie que certains postes, dans plusieurs déclarations de revenus, ne subiront pas d'examen rigoureux.

Pièce 24.5

TEMPS MOYEN PAR MESURE D'EXÉCUTION

Activités	Temps par mesure 1984-1985	1989-1990	
Vérification	99	110	heures
Examen au bureau	14	16	
Postcotisation	1,9	1,7	
Rapprochement	0,2	0,4	
Mesures de contrainte	3,5	2,0	
Enquêtes spéciales	782	826	jours

Pièce 24.6

COTISATIONS ADDITIONNELLES D'IMPÔT (en millions de dollars)

Activités	1984-1985	1989-1990
Vérification	467	952
Examen au bureau	31	77
Postcotisation	15	16
Rapprochement	26	105
Mesures de contrainte	83	107
Enquêtes spéciales	26	82
	648	1 339
Pourcentage d'augmentation		**107 %**

24.29 Les mesures de contrainte visent à identifier les déclarants retardataires et les non-déclarants et à assurer le suivi qui s'impose pour chacun. Cela devrait rendre la fiscalité plus équitable en permettant que tous les contribuables soient inscrits au rôle. En réalité, presque toutes les mesures de contrainte appliquées par le ministère visent les déclarants retardataires. Le ministère a dit s'inquiéter de l'importance moindre accordée à l'identification des non-déclarants et il cherche des façons d'augmenter l'étendue des travaux dans ce domaine.

24.30 Les vérifications visent les corporations et certains particuliers; elles ont pour objet de faire observer la loi par les intéressés. Quelque 27 250 déclarations de particuliers seulement ont fait l'objet d'une vérification en 1989-1990, en comparaison d'environ 36 400 en 1984-1985 (pièce 24.4). Cela signifie que moins de deux déclarations d'impôt de particuliers sur mille ont fait l'objet d'une vérification en 1989- 1990. Tout comme les examens au bureau, les vérifications portent surtout sur les particuliers qui ont le plus l'occasion de frauder l'impôt. Il s'agit principalement des particuliers qui ne sont pas assujettis à la retenue d'impôt à la source, c'est-à-dire plus de quatre millions de Canadiens.

Le montant des cotisations additionnelles d'impôt a doublé au cours des six dernières années

24.31 De 1984-1985 à 1989-1990, le montant des cotisations additionnelles d'impôt découlant de chaque genre d'activités d'exécution (sauf les mesures de postcotisation) a beaucoup augmenté (pièce 24.6). Globalement, l'augmentation nette représente 107 p. 100. Au cours de la même période, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 24 p. 100.

Le ministère a suivi une stratégie consistant à cibler ses activités d'exécution d'une façon qui lui permette d'obtenir des montants élevés en cotisations additionnelles d'impôt tout en maintenant une présence visible auprès de l'ensemble des contribuables.

24.32 Le montant des cotisations additionnelles d'impôt qui découlent des mesures d'exécution pendant une année donnée dépend de nombreux facteurs, notamment l'état général de l'économie, les genres de contribuables choisis et le revenu de chacun, la qualité de la mesure d'exécution et le nombre des mesures appliquées. Il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure la différence totale en cotisations additionnelles d'impôt peut être attribuée à un seul de ces facteurs.

24.33 Le ministère a suivi une stratégie consistant à cibler ses activités d'exécution d'une manière qui lui permet d'obtenir des montants élevés en cotisations additionnelles d'impôt tout en maintenant une présence visible auprès de l'ensemble des contribuables. L'existence de cette stratégie est révélée par les réorientations appréciables de ressources qui ont eu lieu dans certains secteurs de l'exécution. La réorientation la plus marquée a consisté à diminuer le nombre des vérifications de particuliers pour augmenter le nombre des vérifications de corporations. Par le passé, les vérifications de corporations ont rapporté le plus de cotisations additionnelles d'impôt par heure-vérificateur.

L'étendue des mesures d'exécution et les résultats financiers connexes varient beaucoup

24.34 Les résultats financiers des activités d'exécution varient beaucoup d'une région à l'autre. La pièce 24.7 montre, pour quatre activités d'exécution, comment le montant des cotisations additionnelles d'impôt par année-personne de 1988-1989 diffère d'une région à l'autre.

24.35 La pièce 24.7 montre également que certaines activités d'exécution sont exercées même lorsqu'elles rapportent des résultats financiers de beaucoup inférieurs aux résultats qui peuvent être obtenus dans d'autres secteurs. Le ministère croit que, bien que les résultats financiers soient importants, il doit maintenir un certain effort dans la plupart des activités d'exécution afin de dissuader les contribuables de violer la loi.

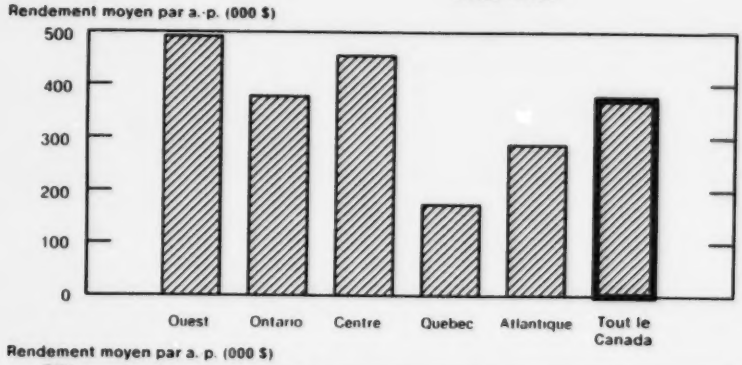
24.36 Une ventilation de l'étendue en 1988-1989 par région révèle que le pourcentage des particuliers touchés par une mesure d'exécution quelconque (vérification, examen au bureau et mesures de postcotisation) varie d'un minimum de 0,52 p. 100, pour la région de l'Atlantique, jusqu'à un maximum 1,31 p. 100 pour la région de l'Ontario. Le pourcentage que représentent les déclarations de revenus des corporations qui font l'objet d'une vérification varie d'un minimum de 1,42 p. 100, pour la région du Centre (agglomération de Toronto et Ottawa), jusqu'à un maximum de 2,23 p. 100, pour la région de l'Ontario (pièce 24.8).

Les augmentations prévues dans les ressources affectées aux vérifications des particuliers et des corporations ne se sont pas concrétisées

24.37 En mars 1989, le ministère du Revenu national, Impôt et le ministère des Finances ont fourni au Conseil du Trésor une analyse qui montrait que 4 052 années-personnes seraient nécessaires pour rétablir partiellement les taux antérieurs pour l'étendue de la vérification. En juillet 1989, le Conseil du Trésor a approuvé une augmentation de l'effectif de 750 années-personnes que le ministère pourrait affecter à l'exécution en 1990-1991. Le ministère a affecté 645 des 750 années-personnes à son activité de vérification. Toutefois, un certain nombre d'années-personnes ont par ailleurs été retranchées de la vérification dans le cadre de la participation du ministère au programme de réduction des années-personnes de l'ensemble de la fonction publique. De plus, des années-personnes ont été transférées de la vérification à d'autres secteurs pour répondre à l'accroissement de la charge de travail obligatoire qui n'avait pas été financée par le Conseil du Trésor. D'autres années-personnes ont officiellement été transférées de la vérification à différents services de soutien dans lesquels elles étaient effectivement utilisées depuis un certain nombre d'années. Par conséquent, après d'autres rajustements moins importants, la part des ressources qui a été réellement affectée à la vérification pour 1990-1991 était inférieure de 85 années-personnes à la part correspondante pour 1989-1990. Au bout du compte, même après

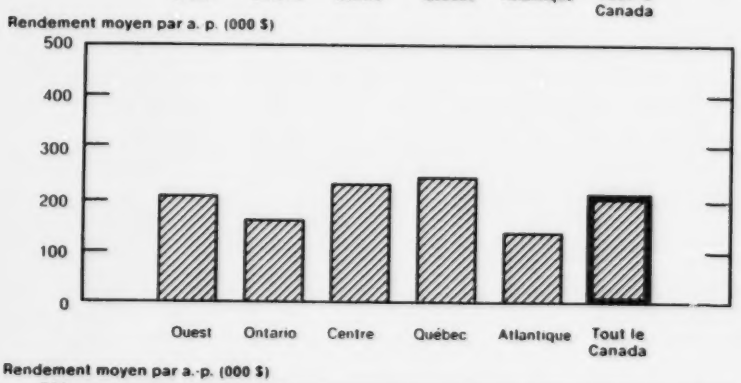
RÉSULTATS DES MESURES D'EXÉCUTION, PAR ANNÉE-PERSONNE ET PAR RÉGION 1988-1989

Pièce 24.7



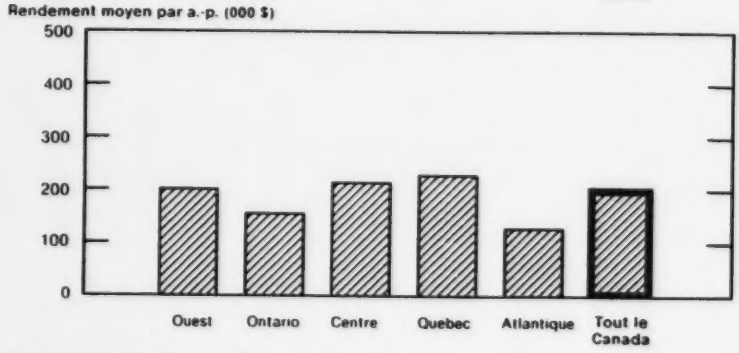
Vérifications de corporations

Cotisations additionnelles d'impôt fédéral pour les années visées par la vérification et l'année suivante, par année-personne.



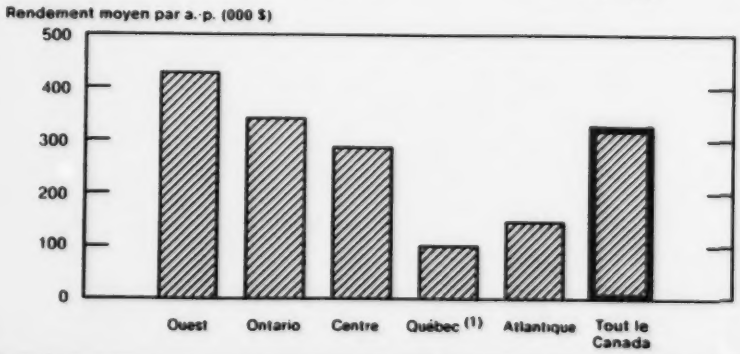
Vérifications de particuliers

Cotisations additionnelles d'impôt fédéral pour les années visées par la vérification et l'année suivante, par année-personne.



Examen au bureau

Cotisations additionnelles d'impôt fédéral pour l'année visée par l'examen et toutes les années suivantes, par année-personne.



Mesures de postcotisation

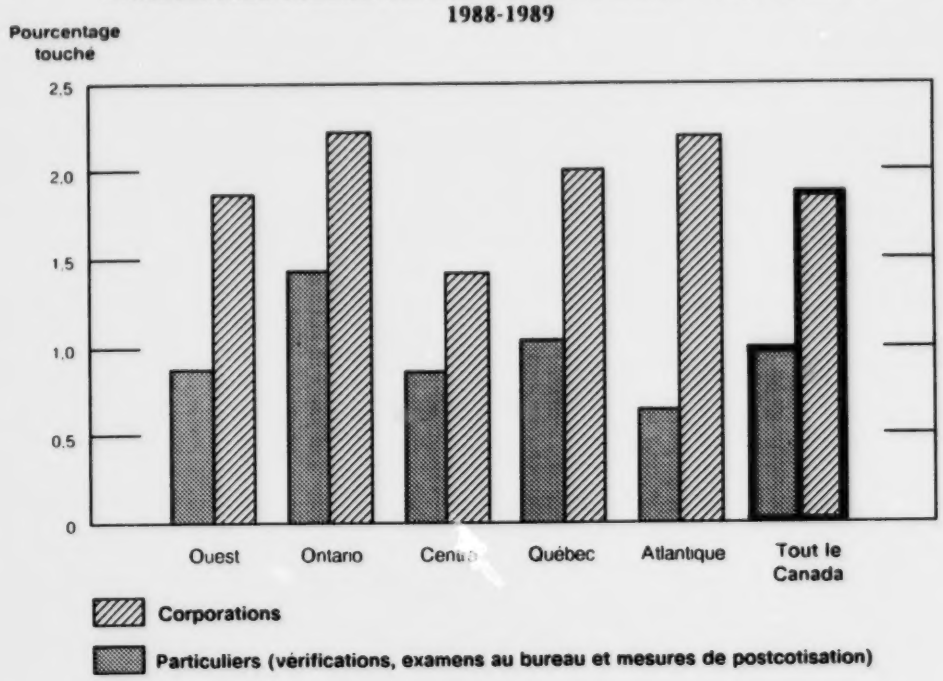
Cotisations additionnelles d'impôt fédéral pour l'année visée par l'examen, par année-personne.

(1) Remarque :

Pour le Québec, les cotisations additionnelles d'impôt découlant des mesures de postcotisation comprennent uniquement l'impôt fédéral.

Pièce 24.8

POURCENTAGE TOUCHÉ PAR DES MESURES D'EXÉCUTION, PAR RÉGION 1988-1989



l'obtention de «ressources supplémentaires», les ressources destinées aux vérifications des particuliers et des corporations ont subi une diminution nette.

On a communiqué aux bureaux de district des objectifs et des priorités d'exécution explicites tout récemment seulement

24.38 Le bref examen du rendement des mesures d'exécution, que nous avons fait ci-dessus, montre bien la complexité de la répartition des ressources que doit effectuer le ministère. Au départ, les programmes d'exécution entrent en concurrence avec les programmes obligatoires pour les mêmes ressources. Ensuite, au sein des programmes d'exécution, il faut maintenir un équilibre entre au moins trois dimensions (les recettes découlant des cotisations additionnelles, la présence à maintenir dans le plus grand nombre possible de secteurs et l'importance relative à attacher à chaque genre de mesures d'exécution) et entre les différentes régions. Un énoncé satisfaisant des objectifs du ministère en matière d'exécution et de leur ordre relatif de priorité fournit un cadre qui facilite la répartition des ressources et la mesure des résultats. Au cours d'une conférence portant sur les stratégies de promotion de l'observation qui a eu lieu en mai 1989, le ministère a établi un énoncé de ses objectifs d'exécution et de leur ordre relatif de priorité, et cet énoncé a servi à la planification pour 1990-1991. Le ministère a depuis communiqué ses objectifs et ses priorités d'exécution par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux et grâce à des réunions avec ses gestionnaires régionaux. L'établissement d'objectifs et de priorités en matière d'exécution et leur communication sont des pas dans la bonne direction. Avant cette initiative, ces facteurs n'avaient pas été explicitement communiqués aux bureaux de district. Ceux-ci

sont libres de s'écarter considérablement du plan initial, et ils le font souvent. En conséquence, rien ne garantit que les ressources d'exécution des bureaux de district sont utilisées d'une façon conforme aux objectifs et aux priorités du ministère.

Il faut une recherche plus rigoureuse pour établir les priorités et évaluer le rendement

24.39 Actuellement, le ministère a peu de renseignements exacts concernant l'incidence de ses activités d'exécution sur le comportement des contribuables. Les décisions sont souvent fondées sur des opinions formées grâce à de nombreuses années d'expérience des mesures d'exécution. Des recherches officielles pourraient constituer une base plus solide pour l'élaboration de lignes de conduite et l'établissement de priorités. Par exemple, les travaux de recherche pourraient donner des indications quant à celle des différentes formes de publicité qui stimule le plus l'observation volontaire. En outre, les recherches pourraient fournir une rétroaction au sujet de l'efficacité des activités d'exécution.

Le ministère a peu de renseignements exacts concernant l'incidence de ses activités d'exécution sur le comportement des contribuables.

24.40 Le ministère devrait effectuer plus de recherches afin de faciliter la formulation des lignes de conduite appropriées en matière d'exécution et d'obtenir une rétroaction concernant l'efficacité des activités d'exécution.

***Commentaire du ministère** : Les recherches pouvant être effectuées pour évaluer les effets des mesures d'exécution sont illimitées. Par contre, il va de soi qu'il faut faire preuve de modération compte tenu des coûts importants s'y rattachant. De nombreuses recherches et consultations ont été faites dans ce secteur et, malgré un nombre restreint de ressources affectées à ces activités, elles ont produit des résultats valables. Nous allons poursuivre nos recherches, sur une base sélective, en autant que nos ressources et que les coûts-avantages voulus nous le permettent.*

Pratiques d'exécution

Les mesures d'exécution montrent que le ministère a le souci de la qualité

24.41 Le ministère tient à jour un vaste manuel des opérations qui contient des instructions et des procédures détaillées pour chaque genre d'activité d'exécution. L'objectif est de faire en sorte que les contribuables soient traités conformément à la loi. Notre examen d'un échantillon de dossiers des vérifications effectuées a révélé que le travail correspondait immanquablement aux critères du ministère pour ce qui est de la planification suffisante, de la supervision et de la consignation des procédures suivies et des constatations.

Les rapprochements effectués par ordinateur sont extrêmement productifs et ils pourraient être multipliés

24.42 Le ministère continue d'accroître l'utilisation qu'il fait des ordinateurs pour traiter de façon rapide et efficiente de grandes quantités de données. De nombreux systèmes informatiques nouveaux ont été mis en place au cours des dix dernières années pour améliorer les services aux contribuables, l'information de gestion et les activités d'exécution. Un emploi important des ordinateurs comporte le rapprochement de différents feuillets de renseignements et des déclarations d'impôt produites par les contribuables. Les rapprochements informatisés de ce genre se sont révélés extrêmement efficaces pour la détermination des cas d'inobservation et pour l'établissement de nouvelles cotisations (pièce 24.1). Actuellement, seuls les feuillets T4 (revenus d'emploi) et T4U (assurance-chômage) font l'objet de rapprochements

Un emploi important des ordinateurs : le rapprochement de différents feuillets de renseignements et des déclarations de revenus produites par les contribuables (voir le paragraphe 24.42).

effectués à l'aide de systèmes informatiques. Il existe des projets selon lesquels le ministère ferait de même pour les T5 (revenus de placements) et d'autres feuillets de renseignements.

Il faut augmenter le nombre de feuillets de renseignements qui portent le numéro d'assurance sociale

24.43 Le rapprochement à l'aide d'ordinateurs ne peut se faire que si les feuillets de renseignements contiennent le numéro d'assurance sociale. Une disposition législative de 1988 oblige les détenteurs de comptes qui génèrent de l'intérêt à faire connaître leur numéro d'assurance sociale à l'institution financière chez laquelle ils ont ces comptes. L'institution financière doit déployer des efforts raisonnables afin d'obtenir le numéro d'assurance sociale pour chacun de ces comptes et elle doit l'indiquer dans le feuillet T5 qu'elle est tenue de produire chaque année auprès de Revenu national, Impôt. Les particuliers qui refusent d'indiquer leur numéro d'assurance sociale aux institutions financières sont passibles d'une pénalité de cent dollars. Deux obstacles importants empêchent encore d'instituer avec succès le rapprochement informatique des feuillets T5 : l'absence d'un numéro d'assurance sociale valide ou le fait que ce numéro n'est pas sur un support assimilable par une machine ou n'est pas converti pour être enregistré sur un tel support.

24.44 Le ministère estime que, en 1989, seulement 50 p. 100 des feuillets T5 produits sur support magnétique par les institutions financières comportaient le numéro d'assurance sociale. Le ministère n'a pas fait d'estimation correspondante pour les feuillets T5 produits sur papier. Comme l'obligation d'indiquer le numéro était plutôt nouvelle au moment de notre vérification, le niveau peu élevé d'observation de cette obligation peut n'être que temporaire.

Il faudrait qu'un plus grand nombre de renseignements soient produits sur support magnétique

24.45 L'utilisation accrue des ordinateurs par les entreprises rend maintenant moins onéreuse que par le passé l'observation des exigences en matière de déclaration et, en même temps, elle simplifie grandement les mesures d'exécution, surtout lorsque les

feuillets de renseignements sont produits sur un support magnétique.

24.46 Au Canada, les feuillets de renseignements sont encore, la plupart du temps, produits sur papier. Pour l'année d'imposition 1989, seulement 20 p. 100 des feuillets T4 produits par les employeurs et 38 p. 100 des feuillets T5 reçus des institutions financières ont été produits sur support magnétique. Par contraste, l'*Internal Revenue Service* (le fisc américain) rapporte que, pour 1988, 94 p. 100 des feuillets du même genre produits auprès de lui étaient sur support magnétique. Au Canada, rien dans la loi n'oblige les déclarants à utiliser un support magnétique. Dans une initiative publicitaire récente, Revenu national, Impôt a essayé d'augmenter la proportion des déclarations produites sur support magnétique. Toutefois, il existe chez les employeurs et les institutions financières une tendance à voir d'un mauvais oeil la production des feuillets de renseignements sur support magnétique, ce qui, selon eux, accroîtrait les chances que leurs employés ou leurs clients fassent l'objet de mesures d'exécution.

24.47 Lorsque les feuillets de renseignements sont produits sur papier, le ministère doit convertir les renseignements en les enregistrant sur support magnétique avant qu'ils ne puissent être facilement triés, accumulés par compte de contribuable et comparés aux renseignements tirés de la déclaration du contribuable. Le traitement manuel des renseignements exige un grand nombre d'heures-personnes, surtout si aucun numéro d'assurance sociale ne figure sur le feuillet de renseignements. Le traitement manuel constitue donc habituellement une solution peu réaliste étant donné les contraintes en ressources.

24.48 On s'attend à ce que le rapprochement automatisé des feuillets T5, qui est maintenant possible au moins dans les cas où des données complètes peuvent être obtenues sur support magnétique, améliore la détection des revenus de placements non déclarés. Au milieu des années 80, le ministère a entrepris un programme de rapprochement manuel des feuillets T5 et T600 (une autre formule de déclaration de revenus de placements), pour lequel il a employé des étudiants pendant l'été. Il a constaté que ce programme engendrait un supplément appréciable de recettes d'impôt fédéral.

24.49 Le ministère devrait prendre des mesures afin de porter à 80 p. 100 ou davantage la proportion des feuillets de renseignements qui sont produits sur support magnétique. Le ministère devrait envisager la possibilité que la production des feuillets de renseignements sur support magnétique soit rendue obligatoire dans la plupart des cas, si cela est nécessaire et peut se justifier sur le plan des coûts relatifs à l'observation.

Commentaire du ministère : *Nous continuerons de développer notre stratégie de marketing pour assurer l'observation volontaire en ce qui a trait à la production de feuillets de renseignements sur supports magnétiques. Les efforts en ce sens ont été fructueux car nous obtenons une très bonne collaboration de la part du milieu des finances et de celui des entreprises. En outre, nous prévoyons que cette collaboration ne fera que grandir au fur et à mesure que ces milieux évoluent vers une plus grande utilisation de la technologie de l'informatique dans leurs diverses activités. Rendre obligatoire la production de renseignements sur supports magnétiques entraînerait des dépenses injustes et inutiles pour les petites entreprises qui ne possèdent peut-être pas tout l'équipement nécessaire. Pour ces raisons, nous ne voyons pas le besoin de rendre obligatoire la production de feuillets de renseignements sur supports magnétiques.*

De plus nombreuses exigences de déclaration aideraient à déceler les revenus non déclarés

24.50 Une des façons les plus efficaces de réduire l'inobservation de la part des contribuables, tout particulièrement la non-déclaration de revenus, serait de rendre les opérations financières des contribuables plus visibles, c'est-à-dire d'assujettir ces opérations

à l'obligation de fournir les renseignements pertinents. S'il avait les feuillets de renseignements appropriés, le ministère pourrait recourir au rapprochement informatisé afin de déterminer si un contribuable a déclaré les revenus en question. Le gouvernement a pris des mesures dans ce sens en ajoutant des exigences de déclaration dans le cas des abris fiscaux, des sociétés de personnes, des créances au porteur et des comptes de placement.

Une des façons les plus efficaces de réduire l'inobservation de la part des contribuables, tout particulièrement la non-déclaration de revenus, serait de rendre les opérations financières des contribuables plus visibles.

24.51 Un certain nombre de pays, notamment les États-Unis, exigent que l'on fournisse des renseignements au fisc dans une mesure beaucoup plus grande que le Canada. Par exemple, les entreprises américaines qui font des paiements à des contractants doivent soumettre des feuillets de renseignements à *l'Internal Revenue Service*, ce qui a sensiblement réduit la non-déclaration de revenus de la part des contractants.

24.52 Le ministère du Revenu national, Impôt devrait recommander des mesures à prendre pour accroître la transparence de plus nombreux types d'opérations financières en exigeant que les parties à ces opérations les déclarent directement à Revenu national, Impôt lorsqu'une telle exigence peut se justifier par une comparaison de l'ensemble des coûts et des avantages.

Commentaire du ministère : *Nous avons démontré beaucoup de dynamisme à cet égard comme en témoigne le projet de loi C139 voté en septembre 1988. Ce projet de loi établit de nouvelles exigences de production concernant les abris fiscaux, les sociétés de personnes, les créances au porteur et les transactions de valeurs mobilières. Sans perdre de vue le fait que des exigences de production supplémentaires pourraient entraîner un surcroît de paperasserie pour le public, nous consulterons le ministère des Finances afin de déterminer des moyens d'accroître la visibilité d'un plus grand nombre de transactions différentes, si cela est justifiable en termes de coûts-avantages globaux.*

La sélection des dossiers des contribuables est un des facteurs clés du rendement des mesures d'exécution

24.53 Les procédés de sélection utilisés par le ministère visent à déterminer les déclarations des contribuables dans lesquelles la présence d'une inobservation est le plus probable, afin que les activités d'exécution puissent porter surtout sur ces contribuables. Toutefois, presque 25 p. 100 de toutes les vérifications effectuées par le ministère (soit 15 p. 100 environ des heures-vérificateurs dont le ministère dispose) n'entraînent pas l'établissement d'une nouvelle cotisation à l'égard du contribuable. Réduire ce pourcentage d'un point, à l'échelle nationale, pourrait engendrer des recettes fédérales additionnelles de l'ordre de 10 millions de dollars par année.

24.54 Une grande partie de toutes les vérifications et de tous les examens au bureau effectués par les bureaux de district portent sur des dossiers initialement sélectionnés à l'aide du Système de sélection informatisée des vérifications (SSIV). Le SSIV a été institué pour réduire les tâches manuelles de sélection sans que la productivité des vérifications soit réduite. Les déclarations sélectionnées à l'aide du SSIV sont encore assujetties à des mesures manuelles de sélection avant qu'aucune mesure d'exécution ne soit prise.

24.55 Les autres vérifications et examens au bureau sont effectués dans le cadre de projets spéciaux ou encore ils sont déclenchés par

d'autres mesures d'exécution. En moyenne, le montant additionnel d'impôt qui découle d'une mesure d'exécution est à peu près le même, que l'on utilise l'une ou l'autre méthode de sélection.

24.56 La sélection des dossiers des contribuables à soumettre à des mesures d'exécution pourrait être améliorée de plusieurs façons. Une possibilité serait d'améliorer l'utilisation des outils actuels de sélection. La formation donnée en vue de l'utilisation du SSIV est sommaire. Les sélectionneurs ne sont pas informés de toutes les capacités du système, et on ne leur montre pas comment faire le meilleur usage possible du SSIV. Une région a récemment fourni une formation supplémentaire et des lignes directrices précises dans ce domaine aux vérificateurs sur place et aux superviseurs, et elle a ainsi réduit la proportion dans laquelle ses vérifications n'entraînent aucun redressement.

24.57 Une autre possibilité serait d'améliorer l'aptitude du SSIV à déterminer quels contribuables n'observent pas la loi. Le SSIV examine, pour ainsi dire, les dossiers des contribuables et attribue à chaque dossier une cote numérique. Les cotes doivent augmenter proportionnellement aux chances qu'il y a que le ministère constate une inobservation s'il soumet le dossier à une vérification ou à un examen et proportionnellement au montant de la nouvelle cotisation qui pourrait être établie. Notre examen a révélé que le ministère n'a jamais vraiment prouvé que le système d'attribution de cotes donne les résultats attendus. Il faudrait d'autres essais pour déterminer dans quelle mesure le système est valable.

24.58 Il est également possible d'améliorer les résultats des projets spéciaux. Les recherches sur l'observation pourraient être élargies afin de permettre de déceler les secteurs où l'inobservation est importante et de formuler des recommandations sur la façon d'y réduire l'inobservation. Actuellement, le ministère consacre relativement peu de ressources à ces recherches. Il y a, à l'administration centrale, un petit groupe de personnes qui travaillent à des projets spéciaux de recherches sur l'observation, et une poignée de bureaux de district effectuent quelques sondages sur l'observation dans des secteurs choisis de l'économie, mais il s'agit d'un effort fragmentaire, dont la cote de priorité est faible. Des recherches plus poussées pourraient être effectuées dans des secteurs où les espoirs de bons résultats sont raisonnables.

24.59 Le ministère devrait accroître l'efficacité de sa sélection des contribuables à soumettre à des mesures d'exécution en évaluant les méthodes de sélection automatisée, en améliorant la formation concernant l'utilisation du SSIV et en effectuant des recherches plus poussées pour déceler les secteurs d'inobservation et trouver des solutions.

Commentaire du ministère : *Nous allons poursuivre l'évaluation de nos méthodes de sélection informatisée et les améliorations à y apporter ainsi que la formation relative au Système de sélection informatisé des vérifications (SSIV). Nous continuerons également de déployer des efforts dans le domaine de la recherche en fonction des ressources disponibles et des coûts-avantages des résultats attendus.*

Une utilisation accrue de la technologie permettrait peut-être d'augmenter la productivité

24.60 La vérification d'un contribuable reste, dans une large mesure, un travail manuel à prédominance de main-oeuvre. Le ministère a récemment commencé à mettre des micro-ordinateurs à la disposition de ses vérificateurs pour aider ceux-ci à faire des calculs compliqués et à examiner les livres comptables informatisés. Un certain nombre d'autres applications éventuelles ont été définies, dont les suivantes.

24.61 Les vérificateurs ont à consulter de nombreuses sources de renseignements, par exemple des textes législatifs, des bulletins d'interprétation et des directives internes. Ils passent un temps considérable à faire des recherches dans ces sources. Le ministère a emmagasiné une grande partie des

Les vérificateurs ont besoin de consulter de nombreuses sources de renseignements, par exemple des textes législatifs, des bulletins d'interprétation et des directives internes (voir le paragraphe 24.61).

renseignements nécessaires sur des supports électroniques pour faciliter l'accès par micro-ordinateur. Le vérificateur n'a qu'à préciser le sujet, et le micro-ordinateur indique les renvois pertinents. Le ministère a l'intention d'accroître son utilisation des micro-ordinateurs et de les mettre à la disposition de tous les vérificateurs.

24.62 L'identification des non-déclarants constitue un problème épineux pour le ministère. On peut découvrir des non-déclarants en rapprochant les renseignements de sources externes et les dossiers du ministère, mais c'est souvent peu pratique si le rapprochement se fait manuellement. Le ministère n'utilise actuellement pas beaucoup ce genre de rapprochement. Les activités de ce type sont, dans une certaine mesure, restreintes par les sauvegardes relatives aux renseignements personnels que l'on trouve dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* et dans d'autres lois. Lorsque la situation s'y prête, les micro-ordinateurs pourraient servir à consulter et à extraire des renseignements de banques publiques de données en vue d'un rapprochement ultérieur par ordinateur.

24.63 L'efficacité de la sélection manuelle des déclarations dont l'examen permettrait le plus vraisemblablement de découvrir les contribuables qui ne se sont pas conformés à la loi dépend de l'habileté et du discernement du sélectionneur. On nous a dit que la sélection manuelle est difficile, et que l'efficacité des sélectionneurs diminue après une période relativement courte en raison de la fatigue. L'utilisation de l'intelligence artificielle ou de techniques des systèmes experts pour faciliter le travail de sélection offre la possibilité d'atténuer ce problème. Elle pourrait également permettre au ministère d'employer comme sélectionneurs des personnes moins expérimentées. Le ministère se propose d'explorer la possibilité d'utiliser ces techniques.

Il y a des retards dans l'obtention des mandats de fouille et de perquisition

24.64 Le processus utilisé par les Enquêtes spéciales pour obtenir des mandats de perquisition est très long. Il faut souvent des mois pour terminer toutes les procédures. Il y a sept paliers d'examen au sein du Ministère, dont trois à l'administration centrale, avant que les documents nécessaires pour obtenir un mandat de perquisition soient tous établis. Le ministère déclare que la longue durée du

processus découle en partie des exigences plus rigoureuses en matière de procédures qui sont imposées pour les poursuites pour évasion fiscale à comparer aux poursuites pour fraude en vertu au *Code criminel*. Un autre motif possible pour le retard vient du nombre peu élevé de mandats de perquisition utilisés par le ministère et, donc, de l'inexpérience d'un bon nombre d'enquêteurs spéciaux à établir les documents nécessaires. RNI a reconnu la nécessité d'améliorer le processus utilisé au ministère pour obtenir les mandats de perquisition afin de réduire les délais. L'obtention rapide des mandats de perquisition est importante parce que les preuves d'évasion fiscale peuvent être enlevées ou détruites dans l'intervalle.

24.65 Le ministère devrait trouver des façons de prendre moins de temps à obtenir des mandats de perquisition tout en continuant de sauvegarder les droits des contribuables.

Commentaire du ministère : *Dans le cadre de nos efforts continus pour améliorer l'efficacité et l'efficience, nous avons déjà entrepris une étude approfondie ayant comme objet de réévaluer les procédures pour l'obtention de mandats de fouille et perquisition. Nous visons la réduction des délais ainsi que du nombre de niveaux d'examen dans le processus tout en conservant l'intégrité du système, l'équité des règles et le traitement auquel le public a droit.*

Gestion des ressources humaines

24.66 Le ministère emploie, dans tout le Canada, des milliers de personnes très bien formées et très expérimentées pour exercer ses activités d'exécution. Puisque les ressources humaines constituent le plus grand atout du ministère, leur bonne gestion est indispensable à l'atteinte des objectifs du ministère.

Le ministère a d'importantes initiatives en cours

24.67 À sa Conférence nationale des directeurs, en janvier 1989, le ministère a déterminé les principaux facteurs à influer sur le service aux contribuables et sur ses ressources humaines. Par la suite, plusieurs groupes de travail ont été créés; ils ont été chargés d'analyser les problèmes et de formuler des recommandations sur la façon de les résoudre. Les groupes de travail ont étudié des questions telles que la mission et les valeurs du ministère, les ressources, la planification de carrière et le perfectionnement professionnel. En décembre 1989, le Comité de la haute direction a approuvé la plupart des recommandations des groupes de travail. En mars 1990, une stratégie de mise en oeuvre a été approuvée, et un mécanisme a été institué pour permettre de suivre les progrès et de présenter périodiquement des rapports sur les résultats. Le ministère consacre des efforts et des ressources considérables aux initiatives mentionnées et il entend faire en sorte que la plupart des recommandations soient appliquées au plus tard à la fin de 1990.

Il faut une meilleure planification

24.68 La planification des ressources humaines est l'un des principaux outils de gestion pour utiliser au mieux les ressources dont on dispose et être sûr de pouvoir obtenir dans l'avenir une main-d'oeuvre suffisamment formée et motivée.

Le ministère fait face à des défis de taille qui mettent ses ressources humaines actuelles à rude épreuve.

24.69 Le ministère fait face à des défis de taille qui mettent ses ressources humaines actuelles à rude épreuve. Les situations suivantes influeront vraisemblablement sur le genre, la quantité et la formation des ressources humaines qui seront nécessaires dans l'avenir :

Les mesures législatives deviennent sans cesse plus compliquées, comme en font foi la réforme de l'impôt sur le revenu et le projet de réforme des dispositions concernant l'épargne-retraite bénéficiant d'une aide fiscale.

Le recours à la technologie et à l'automatisation augmente.

À la fin de juin 1990, plus de 200 employés avaient choisi d'accepter des postes au sein de l'organisation de la taxe sur les produits et services à Revenu national, Douanes et Accise.

Le ministère n'atteint pas toujours ses propres objectifs en matière d'exécution, et la productivité diminue dans certains secteurs.

Les vérificateurs des grands centres comme Toronto et Montréal changent souvent de poste pour diverses raisons légitimes, entre autres mutation, rotation et promotion.

Selon le ministère, environ 38 p. 100 de ses employés exerçant des fonctions de gestion auront droit à la retraite dans les cinq prochaines années, et plus de 68 p. 100, dans les dix prochaines années.

24.70 À cause de ces situations, le ministère travaille à établir un processus de planification pour l'ensemble de ses ressources humaines. Il lui faut un processus par lequel des stratégies, accompagnées d'objectifs à long et à court terme, sont élaborées par l'administration centrale avec la collaboration des bureaux de district, des centres fiscaux et des bureaux régionaux. De plus, les gestionnaires auront besoin d'outils de gestion des ressources humaines appropriés pour leurs situations locales respectives.

24.71 Pour améliorer les pratiques de planification, il faut des données plus exactes, dans de meilleurs délais. Le ministère n'a pas de base intégrée de données sur les ressources humaines, destinée à faciliter la planification et l'utilisation des ressources humaines, bien qu'il reconnaisse la nécessité d'une telle base depuis plusieurs années. Sans cette base de données, le ministère peut difficilement prévoir les pénuries éventuelles de personnel qualifié ou expérimenté et prendre des mesures pour prévenir ces pénuries.

24.72 Le ministère devrait mettre en place des systèmes d'information et de planification relatifs aux ressources humaines, tant à l'échelon national que localement, afin de faciliter la détermination des besoins et des problèmes actuels et futurs en matière de ressources humaines.

Commentaire du ministère : *Nous avons entamé le processus d'élaboration d'un système intégré, en direct, d'information de gestion du personnel, qui servira d'outil de travail à la fois au Bureau principal et aux bureaux locaux. Grâce à ce système, le ministère pourra mieux contrôler et analyser ses ressources humaines, identifier ses besoins et planifier en conséquence. Le projet a débuté en juillet 1989, et le premier module devrait être livré au printemps de 1991.*

Il faut trouver des solutions aux problèmes de recrutement

24.73 Il est difficile d'attirer des candidats expérimentés dans les postes supérieurs de vérificateur de la région de Toronto à cause de la forte concurrence du secteur privé. Il est également difficile de combler certains postes spécialisés. De plus, le processus de recrutement est souvent trop long, de sorte que le ministère perd parfois de bons candidats. Le ministère a tenté de favoriser la mutation des employés d'autres régions à Toronto, mais une telle mutation est peu intéressante pour bon nombre d'employés en raison du coût élevé de la vie et d'autres facteurs. Une autre initiative du ministère, le recrutement de personnes moins expérimentées, exige plus de temps et d'effort pour la formation et le perfectionnement professionnels. Cette initiative nécessite d'ailleurs la présence d'un plus grand nombre de superviseurs pour voir à ce que la formation en milieu de travail soit satisfaisante et à ce que la qualité du travail réponde aux normes du ministère.

La formation est nécessaire à l'efficience et au fonctionnement efficace du ministère (voir le paragraphe 24.75).

24.74 Au moment de notre vérification, le ministère discutait d'autres solutions possibles à ces problèmes avec le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Il faut améliorer la formation du personnel d'exécution

24.75 La complexité de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la nature dynamique de l'environnement fiscal font que la formation est essentielle à l'efficience et à l'efficacité du ministère. Toutefois, les deux mêmes facteurs, ainsi que la taille de l'effectif, rendent difficile la tâche de donner une formation satisfaisante.

24.76 Revenu national, Impôt déclare avoir dépensé plus de 26 millions de dollars pour la formation en 1988-1989. Ce chiffre, qui comprend aussi le traitement des employés en formation, représente 2,6 p. 100 des frais de fonctionnement de RNI. Le ministère estime que la formation du personnel d'exécution représente environ 35 p. 100 du coût global de la formation.

24.77 En mars 1988, la Direction des programmes de vérification et le Centre de développement professionnel ont établi des profils de formation officiels pour un certain nombre de postes de vérification. Ces profils sont conçus pour indiquer la formation dont l'employé a besoin à différents niveaux d'emploi et ils devaient servir d'indication pour déterminer les besoins de formation annuels au ministère.

24.78 Le ministère a déterminé que ces nouveaux profils de formation devraient être modifiés en fonction des changements apportés aux fonctions des vérificateurs et au contenu des cours. Il existe d'ailleurs un certain nombre de postes et de fonctions opérationnelles importants pour lesquels aucun profil de formation n'a encore été établi.

24.79 Nous avons constaté que, souvent, les gestionnaires n'utilisent les profils de formation ni pour déterminer les besoins de formation, ni pour établir des plans de formation pour les employés qui relèvent de leur autorité immédiate. Bien que la formation fasse l'objet de contrôles, il n'existe aucune procédure officielle visant à faire en sorte que les progrès des vérificateurs soient contrôlés en fonction des profils de formation pertinents. Par conséquent, le ministère ignore la somme de formation nécessaire pour combler les besoins

définis dans les différents profils de formation, même si une enquête récente a révélé l'existence d'une lacune appréciable dans la formation.

24.80 Le ministère devrait établir et tenir à jour des profils de formation pour tout le personnel d'exécution. Il devrait relever toute lacune de formation et retenir une stratégie en vue de la combler de la façon la plus efficiente possible. De plus, le ministère devrait contrôler les progrès de ses employés en fonction du profil de formation de chacun.

Commentaire du ministère : *On met actuellement la dernière main à des profils de formation supplémentaires. Nous allons renouveler notre soutien aux gestionnaires pour contrôler les progrès de leurs employés en fonction des profils de formation grâce à un système automatisé du ministère, le Système des antécédents de formation. Ce système, actuellement exploité au moyen d'ordinateurs personnels, fournit une liste complète de la formation reçue par l'employé et signalée au système.*

Communication de renseignements au Parlement

24.81 La Partie III du Budget des dépenses constitue le principal moyen de communiquer chaque année au Parlement les besoins en ressources et les résultats des programmes des ministères. La forme actuelle de la Partie III a été adoptée au début des années 1980 pour permettre aux parlementaires d'examiner plus efficacement les plans de dépenses des ministères, grâce à des renseignements plus abondants et plus utiles concernant le rendement prévu et le rendement réel des programmes. Elle est utilisée par les parlementaires et d'autres personnes qui veulent un aperçu global des programmes, des besoins en ressources financières et humaines, des plans et des résultats d'un ministère.

La Partie III du Budget des dépenses du ministère comporte certaines lacunes qui réduisent son utilité comme principale source de renseignements sur les activités d'exécution et leurs résultats.

24.82 La Partie III du Budget des dépenses devrait décrire de façon fiable, objective et complète les objectifs, plans et ressources et le rendement connexe d'un ministère. Notre examen des renseignements fournis au sujet de l'exécution de la loi dans la Partie III du Budget du ministère a révélé certaines lacunes qui, à notre avis, réduisent la valeur de la Partie III comme principale source des renseignements sur les activités d'exécution et leurs résultats destinés aux parlementaires et aux autres.

Les renseignements concernant l'exécution, qui figurent dans la Partie III du Budget des dépenses, sont incomplets et manquent de cohérence

24.83 Un des grands objectifs de la Partie III est d'indiquer au Parlement comment les ressources accordées antérieurement ont été utilisées et quels résultats ont été obtenus. Le ministère utilise le montant des nouvelles cotisations et le compte de certains extrants de son programme comme remplacements à la mesure de l'efficacité du programme. Différents genres d'activités d'exécution engendrent des montants différents de cotisations additionnelles d'impôt. Les données figurent dans des tableaux distincts de la Partie III, en même temps que les années-personnes accordées pour l'activité concernée.

24.84 Nous avons constaté que le ministère omet souvent de rendre compte de l'utilisation de toutes les ressources affectées à une activité donnée. Par exemple, selon la Partie III du Budget des dépenses de 1990-1991, le ministère a affecté 5 286 années-personnes

à la sous-activité de vérification en 1988-1989. Or, la Partie III fait voir que 2 540 années-personnes ont été directement associées aux vérifications et elle indique le nombre de dossiers vérifiés et le montant des cotisations additionnelles d'impôt. Elle fournit ainsi aux lecteurs une mesure approximative du montant des cotisations additionnelles d'impôt que l'on peut obtenir lorsqu'on ajoute un employé directement affecté aux vérifications. Toutefois, la Partie III n'explique pas comment les 2 746 autres années-personnes ont été utilisées, ni quels résultats ont été obtenus grâce à elles. Autrement dit, plus de la moitié des ressources ne sont pas expliquées. Pareillement, un dénombrement fait pour la sous-activité «Examen» révèle que la Partie III présente des données au sujet des résultats de seulement 385 des 437 années-personnes affectées à cette activité en 1988-1989. Dans le cas de la sous-activité «Vérification», les années-personnes pour lesquelles aucune justification n'est fournie comprennent celles de différents employés de soutien et employés des services fonctionnels de l'administration centrale et des bureaux de district, ainsi que celles qui ont été affectées à la sélection des dossiers de vérification et à la revue des vérifications. Pour la sous-activité «Examen», les années-personnes non justifiées comprennent celles qui ont servi à des activités de revue interne et au traitement des redressements.

24.85 Le ministère ne suit pas toujours les mêmes méthodes pour regrouper et déclarer les résultats de son programme. Par exemple, une des mesures du rendement est le montant des cotisations additionnelles d'impôt établies à la suite des activités d'exécution d'un genre donné. Mais cette mesure peut varier selon la nature de l'activité d'exécution. Pour les vérifications, la mesure choisie consiste uniquement en la fraction d'impôt fédéral sur le revenu qui correspond à l'écart entre la cotisation initiale et la cotisation d'impôt réelle ou estimative pour les années visées par la vérification et pour l'année suivante. Dans le cas des mesures de postcotisation et du rapprochement, le chiffre indiqué représente à la fois les fractions d'impôt fédéral et d'impôt provincial qui correspondent à l'écart entre la cotisation initiale et la nouvelle cotisation estimative. À notre avis, le montant total des cotisations additionnelles d'impôt fédéral et provincial constituerait une mesure beaucoup plus utile des résultats du programme.

24.86 Nous avons aussi remarqué que le ministère n'emploie pas les mêmes méthodes d'une année à l'autre pour regrouper les montants des cotisations additionnelles d'impôt relatives aux organismes de charité, aux fiducies, aux crédits d'impôt pour la recherche scientifique, aux déclarations de certains particuliers et à certaines autres déclarations. Le ministère n'indique pas les résultats de toutes les vérifications de déclarations qu'il a effectuées chaque année, et le texte de la Partie III ne contient aucune explication de ce qui a été inclus ou n'a pas été inclus dans les chiffres de l'année.

24.87 La Partie III n'indique pas les intérêts qui ont été facturés aux contribuables à la suite des mesures d'exécution. De plus, le ministère n'indique pas les résultats financiers qui correspondent aux mesures de contrainte, bien qu'il soit en mesure de fournir ces renseignements.

De grandes fluctuations dans les résultats des mesures d'exécution ne sont pas expliquées

24.88 Selon la Partie III pour 1990-1991, le montant des cotisations additionnelles d'impôt des particuliers par dossier vérifié est passé de 3 685 $ en 1986-1987 à 5 094 $ en 1987-1988, puis à 6 382 $ en 1988-1989. Dans le cas des vérifications de corporations, le montant des cotisations additionnelles par dossier vérifié est passé de 27 309 $ en 1986-1987 à 47 916 $ en 1987-1988, puis il est tombé à 41 004 $ en 1988-1989. Aucune explication n'a été donnée pour les changements considérables survenus d'une année à l'autre.

24.89 La Partie III du même budget indique que le nombre total des cas qui ont fait l'objet d'une enquête menée par les Enquêtes spéciales a diminué d'un maximum de 561 en 1986-1987 à un minimum de 459 en 1988-1989, bien que les ressources affectées à l'activité aient effectivement augmenté de

5 p. 100 environ au cours de la même période. La Partie III expliquait pourquoi l'utilisation des ressources avait augmenté, mais elle n'expliquait pas de façon satisfaisante la diminution du nombre de cas ayant fait l'objet d'une enquête.

24.90 Dans la Partie III du Budget des dépenses, le ministère devrait faire figurer des données de rendement concernant chaque activité d'exécution. Toutes les ressources devraient être justifiées, les résultats devraient être indiqués de façon uniforme, et les grandes fluctuations de résultats devraient être expliquées.

***Commentaire du ministère** : Nous acceptons les observations concernant le manque de cohérence dans la présentation des données sur les "impôts supplémentaires établis", et nous nous efforcerons d'améliorer cet aspect du rapport. Pour ce qui est des renseignements jugés incomplets, nous reconnaissons que notre rapport porte surtout sur les «résultats» directs importants et sur les coûts qui sont liés à l'activité, et qu'il ne traite pas suffisamment des ressources en matière d'administration et d'appui des programmes qui ont été affectées à l'activité. Nous examinons actuellement les composantes de chaque activité pour nous assurer que des fonctions distinctes sont déterminées le plus clairement possible. Également, nous envisageons de donner plus de précisions sur toutes les ressources de chaque activité de la Partie III, y compris celles qui sont liées à l'administration et à l'appui des programmes.*

Le ministère dispose de renseignements supplémentaires qui seraient utiles au Parlement

24.91 Le ministère a des systèmes d'information d'envergure nationale qu'il utilise pour gérer les ressources et mesurer les résultats. Il recueille déjà une grande quantité de renseignements reliés à l'exécution. À notre avis, certains renseignements qui ne figurent pas actuellement dans la Partie III pourraient être utiles aux parlementaires et à d'autres.

24.92 Par exemple, la Partie III n'indique pas les sommes effectivement recouvrées des contribuables conséquemment aux activités d'exécution. Les nouvelles cotisations d'impôt sont souvent modifiées du fait que le contribuable obtient gain de cause en appel. De plus, il y a des sommes facturées que les contribuables ne paient pas. Une étude des enquêtes spéciales, effectuée par le service de vérification interne, a révélé que, pour 18 cas réglés en 1988-1989, seulement 46 p. 100 de la somme globale des cotisations d'impôt, des pénalités et des intérêts avaient été recouvrés en mai 1989. Les systèmes informatiques n'ont pas été pleinement mis au point de façon à régulièrement faire la saisie des données et à produire des états des renseignements de ce genre.

24.93 Il pourrait par ailleurs être utile de rendre compte sous forme graphique, et pour une période plus longue, de l'utilisation des ressources d'exécution et des résultats connexes. Les graphiques pourraient être accompagnés d'un texte expliquant les inquiétudes et les priorités actuelles du Ministère, spécialement celles qui ont trait à des questions telles que l'étendue de la vérification et la répartition appropriée des ressources entre les différentes activités.

25

Le Bureau du surintendant des institutions financières

Le Bureau du surintendant des institutions financières

Points saillants

25.1 Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), constitué en 1987, a réalisé des progrès notables dans l'établissement d'un cadre efficace d'inspection des institutions de dépôts. Au nombre de ses initiatives, citons l'amélioration de son personnel professionnel, l'établissement de relations de travail plus étroites avec les conseils d'administration, les vérificateurs externes, les associations industrielles et les organismes professionnels, de même que la mise au point de méthodes détaillées d'inspection dans certains domaines clés (paragraphes 25.4 et 25.17 à 25.21).

25.2 En dépit des progrès enregistrés, d'autres améliorations importantes sont nécessaires. Le BSIF prend déjà des mesures pour relever bon nombre de ces défis. Le Bureau doit notamment veiller à :

- bien mettre en place les méthodes de surveillance des activités courantes des institutions (25.28 à 25.42);
- accorder une attention particulière à l'amélioration des méthodes d'évaluation des risques lors des inspections annuelles (25.43 à 25.65);
- appliquer pleinement les méthodes d'évaluation des risques que posent les filiales de valeurs mobilières aux institutions (25.57 à 25.62);
- clarifier et à affermir les méthodes et les pratiques lorsqu'il se fie au travail des vérificateurs externes et internes (25.66 à 25.76);
- améliorer les méthodes permettant de vérifier si les institutions se conforment aux lois, aux règlements et aux lignes directrices applicables (25.82 à 25.86);
- donner la priorité à une meilleure coordination des activités avec la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) et, le cas échéant, avec les organismes provinciaux de réglementation (25.87 à 25.95);
- accorder une attention immédiate à l'élaboration de plans de formation du personnel et aux activités de formation (25.101 à 25.106).

25.3 En général, le BSIF applique des méthodes satisfaisantes pour élaborer des politiques de réglementation et rendre des décisions sur l'interprétation de la loi et des lignes directrices. Il a fait des progrès en matière de planification institutionnelle et de pratiques de gestion des ressources humaines (25.97 à 25.100 et 25.108).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	25.4
Étendue de la vérification	25.12
Surveillance des institutions de dépôts	
Le BSIF a pris d'importantes mesures pour parfaire son cadre de surveillance des institutions de dépôts, mais d'autres améliorations devront être apportées dans un certain nombre de secteurs importants	25.17
Les principes régissant l'autonomie et l'autoréglementation devraient être plus précis et mieux analysés	25.22
Le système de surveillance soutenue des activités courantes, destiné à donner rapidement l'alerte en cas d'éventuels problèmes, n'est pas tout à fait en place	25.28
Une base de données centralisée faciliterait le surveillance (25.31)	
Peu de travaux d'analyse financière sont réalisés (25.33)	
Le suivi des tendances générales et sectorielles devrait être amélioré (25.34)	
Le nouveau système informatisé du BSIF n'est utilisé qu'à l'occasion (25.36)	
Il est important d'entretenir des relations suivies avec la direction des institutions (25.38)	
La procédure applicable aux institutions en difficulté n'est pas très bien définie (25.39)	
Il conviendrait d'accorder une attention particulière à l'amélioration des méthodes d'évaluation des risques lors des inspections annuelles	25.43
L'examen de certains secteurs à risque effectué par les inspecteurs est insuffisant (25.47)	
L'évaluation des risques que posent les filiales de valeurs mobilières aux institutions de dépôts devrait être améliorée (25.57)	
Le système CAMEL, mesure de la prospérité financière, devrait être plus détaillé et appliqué de façon uniforme (25.63)	
Le degré de fiabilité accordé au travail des vérificateurs externes et internes est imprécis et parfois injustifié	25.66
Il conviendrait d'examiner plus en profondeur les activités de l'Association canadienne des paiements	25.77
La conformité des institutions aux mesures législatives ne fait pas l'objet d'une vérification appropriée	25.82

Table des matières (suite)

Paragraphe

Nécessité d'une meilleure coordination des activités avec la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) et les organismes provinciaux de réglementation 25.87
Aucun protocole d'entente n'a été conclu avec la SADC (25.88)
La coordination des activités de supervision avec les organismes provinciaux de réglementation est limitée (25.91)

Secteur de la politique de réglementation 25.96

Les méthodes servant à élaborer la politique de réglementation et à rendre des décisions sont généralement satisfaisantes 25.97

La planification institutionnelle et la revue des programmes ont connu un bon départ 25.99

Les activités de formation et de perfectionnement professionnel devraient être raffermies 25.101

Secteur des services de gestion 25.107

Des progrès ont été réalisés au chapitre de la gestion des ressources humaines 25.108

Les pratiques en matière de sécurité et de conflits d'intérêts devraient être améliorées 25.109

Pièces

25.1 Quelques instruments financiers et activités hors bilan des plus grandes banques canadiennes
25.2 Bureau du surintendant des institutions financières - organigramme - juin 1990
25.3 Nombre d'institutions de dépôts surveillées par le BSIF et leur actif - 1989

Le Bureau du surintendant des institutions financières

Introduction

25.4 Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) a été constitué en juillet 1987 en vertu de la Partie I de la *Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts* à la suite de la fusion du Bureau de l'Inspecteur général des banques et du Département des assurances. Le BSIF a été créé en reconnaissance de la similitude de plus en plus marquée entre les banques et les institutions financières non bancaires et de la nécessité d'établir un cadre de réglementation moderne, y compris de rigoureuses activités de surveillance. On prévoyait alors que les questions liées à la surveillance porteraient de plus en plus sur des secteurs financiers différents et que le nouvel organisme serait davantage en mesure de s'acquitter de son mandat grâce à des approches uniformes. Le BSIF relève du ministre des Finances.

25.5 Le BSIF est chargé de surveiller et de réglementer les banques, les sociétés d'investissement, de fiducie et de prêt et les associations coopératives de crédit assujetties à la législation fédérale. Ces institutions sont généralement appelées institutions de dépôts. Le Bureau assure la surveillance des compagnies d'assurance et des régimes de retraite réglementés par le gouvernement fédéral et offre des services actuariels sur divers régimes de pension du gouvernement. Au total, il administre 10 lois fédérales. En outre, il s'occupe de l'inspection d'institutions financières et de régimes de retraite constitués en vertu de lois provinciales aux termes d'ententes fédérales-provinciales ou à titre de mandataire de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC).

25.6 Les modifications apportées en 1987 aux lois sur les institutions financières ont élargi les pouvoirs du BSIF en matière d'intervention en cas de problèmes relevés au sein d'une institution financière. Ainsi, il peut émettre des «ordonnances exécutoires» pour obliger une institution à mettre un terme à certains actes ou à s'en abstenir et à exécuter les actes proposés par le surintendant.

25.7 Le secteur des services financiers est au centre de tous les aspects de l'activité économique au Canada. Il joue un rôle de premier plan pour ce qui est de l'allocation des capitaux et sert d'intermédiaire dans le système des paiements. Les institutions financières occupent un poste de confiance unique pour l'échange des fonds appartenant aux entreprises et au grand public. Une mauvaise gestion des institutions financières pourrait nuire considérablement à l'activité économique au Canada et ébranler la confiance du public dans le système financier. Par conséquent, le rôle de surveillance du BSIF est un aspect important de la contribution du secteur des services financiers à la croissance de l'économie canadienne et au maintien de la confiance du public à l'endroit de ce secteur. Le Bureau insiste que la direction d'une institution financière doit accorder autant d'importance à sa responsabilité fiduciaire qu'à l'engagement pris envers ses actionnaires en matière d'entrepreneurship.

Le secteur des services financiers est au centre de tous les aspects de l'activité économique au Canada.

25.8 Depuis quelques années, nous constatons une progression inégalée de la complexité, de l'innovation et de la mondialisation des marchés financiers. Le recours à des instruments comme les swaps, les facilités d'émission d'effets ainsi que les

Le BSIF administre 10 lois (voir le paragraphe 25.5).

contrats et options à terme est de plus en plus populaire (voir la pièce 25.1). La mondialisation croissante des affaires a entraîné, pour les institutions financières, de nouveaux risques et de nouvelles occasions. Actuellement, certains conglomérats financiers sont réglementés par le gouvernement fédéral, d'autres par les provinces et quelques-uns ne sont pas réglementés du tout, compliquant ainsi la tâche des organismes de réglementation. Aussi, quelques lois régissant les institutions financières, plus particulièrement celles portant sur les sociétés de fiducie et de prêt, sont en vigueur depuis bon nombre d'années et n'ont pas suivi l'importante évolution du secteur des services financiers. Tous ces facteurs ajoutent aux défis auxquels le BSIF est confronté.

25.9 Le BSIF se compose de quatre secteurs : Institutions de dépôts, Assurance et pensions, Politique de réglementation et Services de gestion (voir la pièce 25.2). Les deux premiers assurent la surveillance des sociétés qui relèvent de leur secteur particulier. Le Secteur de la politique de réglementation mène des travaux de recherche sur les questions de réglementation et formule des décisions sur l'interprétation des lois, des règlements et des lignes directrices. Il élabore des règlements, passe en revue les programmes et prend part à la mise au point des lois fédérales régissant les institutions financières. Il est également chargé de la planification organisationnelle et du perfectionnement professionnel. Le Secteur des services de gestion offre des services internes de soutien dans les domaines du personnel, des systèmes informatiques, des finances et de l'administration générale.

25.10 L'administration centrale du BSIF est située à Ottawa. Cependant, les activités d'inspection et une bonne partie des activités de surveillance sont effectuées par les bureaux régionaux de Toronto, de Montréal, de Winnipeg et de Vancouver. Le BSIF compte 375 employés, dont 49 dans le Secteur de la politique de réglementation, 80 dans le Secteur des institutions de dépôts, 158 dans le Secteur de l'assurance et des pensions et 88 dans le Secteur des services de gestion.

25.11 Conformément à la législation régissant les diverses institutions financières, le BSIF recouvre ses frais de fonctionnement auprès de ces institutions grâce à des formules préétablies. Les dépenses relatives aux travaux effectués pour le compte du Régime de pensions du Canada, de la SADC et de certaines provinces sont récupérées

Pièce 25.1

QUELQUES INSTRUMENTS FINANCIERS ET ACTIVITÉS HORS BILAN DES PLUS GRANDES BANQUES CANADIENNES

	1986	1988	Variations en pourcentage
	(en milliards de $)		
Effets de crédit			
Garanties et lettres de crédit	26	29	11,5
Engagements de crédit	222	253	14,0
Facilités d'émission d'effets	6	7	16,7
Contrats sur taux d'intérêt et sur devises			
Contrats de change à terme	353	489	38,5
Swaps de devises et de taux d'intérêt	58	145	150,0
Contrats à terme de devises et de taux d'intérêt	14	21	50,0
Contrats de garantie de taux d'intérêt	20	53	165,0
Options sur devises et sur taux d'intérêt	4	9	125,0

Source : Bureau du surintendant des institutions financières, Canada

directement auprès de ces organismes. Pour l'exercice 1989-1990, le BSIF récupérera 36,2 des 39,3 millions de dollars que lui ont coûté ses activités; le reste, qui portait principalement sur les services actuariels offerts dans le cadre de programmes fédéraux, a été absorbé par le gouvernement fédéral.

Étendue de la vérification

25.12 Notre vérification a porté sur les principales activités du Secteur des institutions de dépôts, du Secteur de la politique de réglementation et du Secteur des services de gestion.

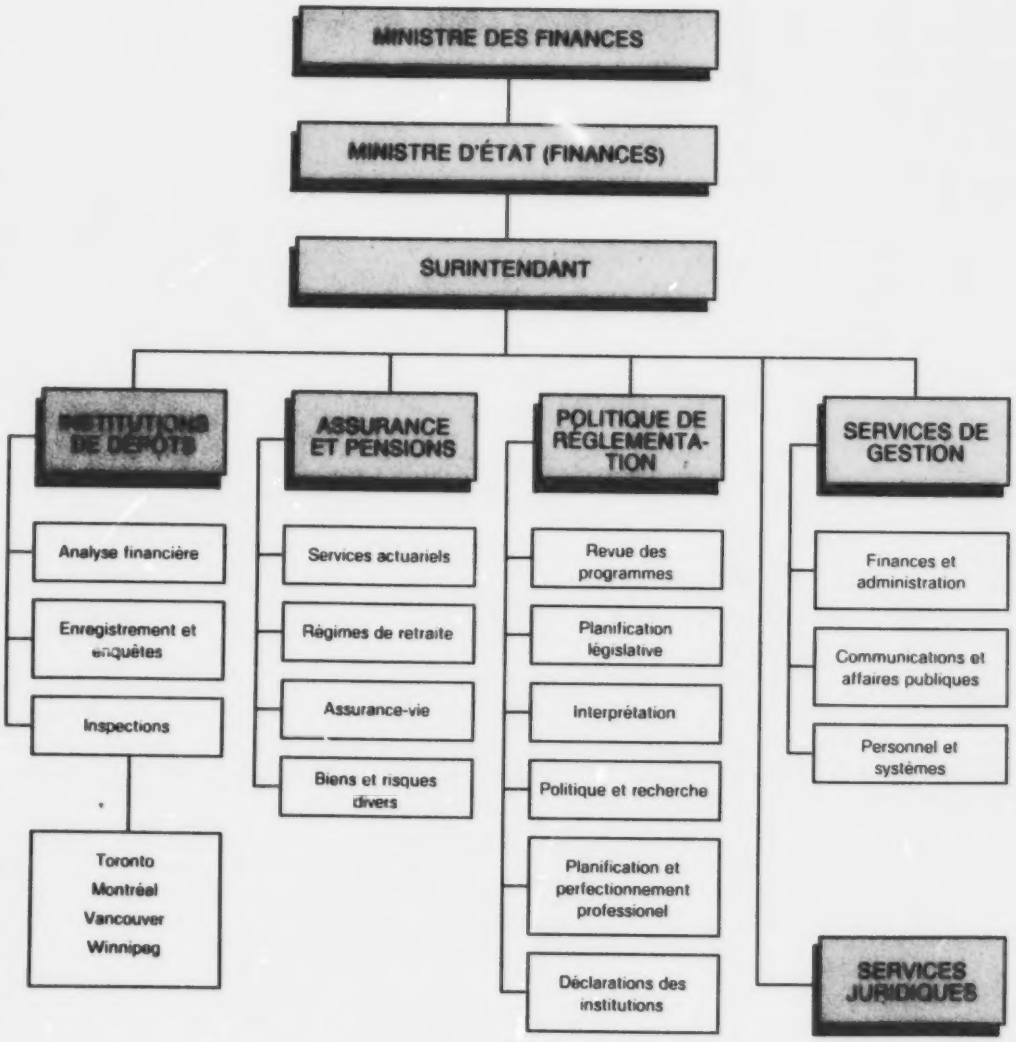
25.13 Dans le Secteur des institutions de dépôts, nous avons vérifié les méthodes d'inspection ainsi que les méthodes de surveillance soutenue des activités courantes des institutions, de même que la démarche appliquée aux institutions en difficulté. Nous avons examiné les activités du BSIF relatives à l'Association canadienne des paiements. Nous avons aussi vérifié si le Secteur des institutions de dépôts avait pris des moyens afin de s'assurer que les institutions respectent les lois, les règlements et les lignes directrices applicables et que les mesures correctives appropriées soient prises s'il y a lieu.

25.14 Notre vérification des secteurs de la politique de réglementation et des services de gestion portait essentiellement sur des activités telles que l'élaboration de la politique de réglementation, les interprétations, la planification institutionnelle, la revue des programmes, la formation et le perfectionnement professionnel, la gestion des ressources humaines, la sécurité et les systèmes informatiques.

25.15 Nous avons effectué nos travaux de vérification à l'administration centrale du BSIF à Ottawa et dans tous les bureaux régionaux. Nous avons rencontré des représentants de l'industrie, des associations industrielles, des organismes fédéraux et des organismes de réglementation provinciaux concernés afin d'obtenir leurs points de vue sur les activités du BSIF. Nous avons également discuté avec les

Pièce 25.2

BUREAU DU SURINTENDANT DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES
ORGANIGRAMME
JUIN 1990



***Source** : Bureau du surintendant des institutions financières. Canada*

autorités américaines chargées de la réglementation afin de savoir de quelle façon elles entrevoient le surveillance et l'inspection des institutions de dépôts.

25.16 Nous avons prêté peu d'attention aux activités de vérification interne du BSIF en raison de leur portée limitée comparativement à l'étendue de notre vérification. La Division de la revue des programmes, qui est chargée de la vérification interne et de l'évaluation des programmes, n'a vu le jour qu'en octobre 1989. Depuis, elle n'a effectué que deux études de vérification interne portant sur la gestion des documents et sur le personnel. Nous avons tenu compte de ces études dans notre vérification.

Surveillance des institutions de dépôts

Le BSIF a pris d'importantes mesures pour parfaire son cadre de surveillance des institutions de dépôts, mais d'autres améliorations devront être apportées dans un certain nombre de secteurs importants

25.17 En 1989, le BSIF a surveillé les activités de 160 institutions de dépôts dont l'actif totalisait 666 milliards de dollars (voir la pièce 25.3). Depuis sa création en 1987, le BSIF a parfait le cadre d'exécution des inspections statutaires des institutions de dépôts et a mis au point, entre autres, des méthodes détaillées d'inspection dans certains domaines afin d'orienter les inspecteurs. Se fondant sur le cadre approuvé par les membres de la Banque des règlements internationaux (BRI), le BSIF a révisé ses lignes directrices en matière de suffisance du capital. Des travaux sont en cours afin de déterminer si des lignes directrices semblables pourraient s'appliquer aux sociétés de fiducie et de prêt lorsque sera adopté le nouveau projet de loi régissant ces sociétés. Le BSIF participe aux travaux des sous-comités de la BRI chargés d'évaluer et de mesurer les risques aux postes des taux d'intérêt, des devises et des capitaux propres, de même qu'aux activités hors bilan, dans le but de déterminer des mesures de surveillance appropriées.

25.18 Les activités d'inspection et de surveillance des institutions de dépôts qui se déroulaient auparavant à Ottawa ont été en grande partie transférées à Toronto et à d'autres bureaux régionaux afin de les rapprocher des institutions surveillées. Le Bureau a lancé une importante initiative afin de recruter des employés d'expérience au sein de l'industrie, et ce, pour accroître son effectif d'inspecteurs. Dans l'ensemble, cette initiative est maintenant terminée.

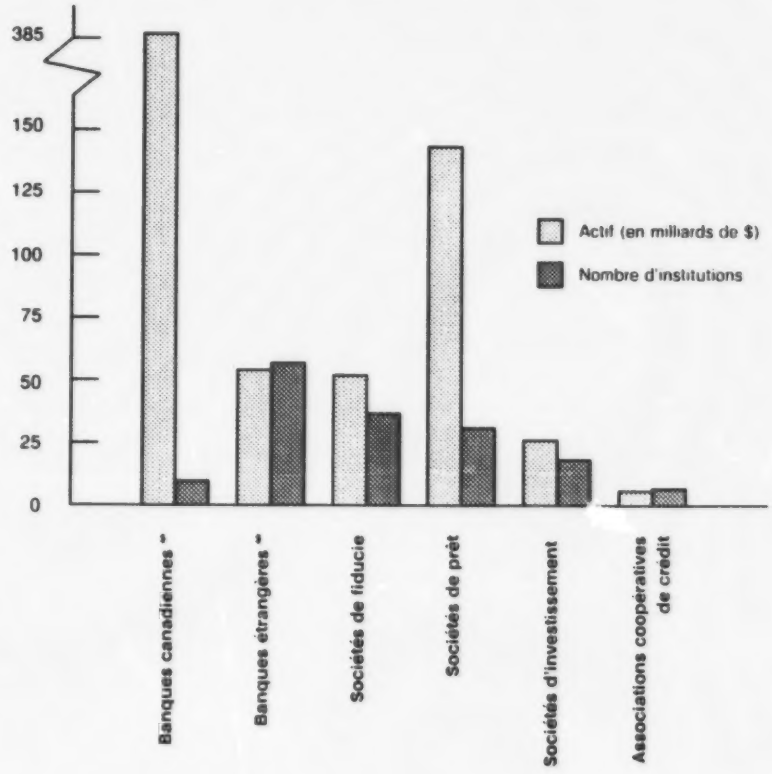
25.19 Le BSIF a adopté des mesures visant à améliorer ses rapports avec les conseils d'administration des institutions de dépôts, les vérificateurs externes, les directeurs d'institutions, les associations industrielles, les organismes professionnels et d'autres organismes de réglementation. Il a élargi la portée des travaux du comité consultatif sur la vérification des banques et a mis sur pied un comité consultatif sur la vérification des sociétés de fiducie dans le but d'établir des liens plus étroits avec les vérificateurs des institutions.

25.20 Les entrevues menées entre autres auprès des représentants de l'industrie et des associations industrielles ont démontré que le secteur des services financiers a bien réagi aux initiatives du BSIF. Ce dernier a également établi de fructueux rapports avec les organismes provinciaux de réglementation en vue d'intensifier la coopération. Dans l'ensemble, le Bureau s'est bâti une bonne réputation et a établi des liens positifs qui faciliteront sans aucun doute ses activités futures.

25.21 Bien que le BSIF ait réalisé des progrès dans un certain nombre de domaines importants pour mettre en oeuvre un cadre efficace de surveillance des institutions de dépôts, d'autres améliorations importantes sont nécessaires. Le BSIF prend actuellement des mesures pour relever bon nombre de ces défis.

Pièce 25.3

NOMBRE D'INSTITUTIONS DE DÉPÔTS SURVEILLÉES PAR LE BSIF ET LEUR ACTIF*
1989



* Y compris les institutions assujetties à la réglementation provinciale et inspectées par le BSIF.

** À l'exception des «sociétés de prêt relevant des banques» qui figurent ci-dessus sous la rubrique «sociétés de prêt».

Source : Bureau du surintendant des institutions financières. Canada

En 1989, le BSIF a supervisé les activités de 160 institutions de dépôts dont l'actif totalisait 666 milliards de dollars (voir le paragraphe 25.17).

Les principes régissant l'autonomie et l'autoréglementation devraient être plus précis et mieux analysés

25.22 Le surintendant considère que l'autonomie et l'autoréglementation efficaces et professionnelles sont «au coeur même de la réglementation des institutions financières». Il considère que ces principes sont fondamentaux pour éviter les problèmes liés à la solvabilité des institutions et à leur conformité aux lois, aux règlements et aux lignes directrices. Il ajoute que «l'inspection des institutions financières par le Bureau représente une évaluation de facto de la direction et de ses capacités de gestion».

Les activités d'inspection et de surveillance des institutions de dépôts qui se déroulaient auparavant à Ottawa ont été en grande partie transférées à Toronto et à d'autres bureaux régionaux afin de les rapprocher des institutions surveillées (voir le paragraphe 25.18).

25.23 L'article 34 de la *Loi sur les banques* précise que «les administrateurs gèrent les affaires tant commerciales qu'internes de la banque». Par conséquent, le rôle du conseil d'administration d'une institution de dépôts est essentiel à la mise en oeuvre du principe de l'autonomie et de l'autoréglementation car le conseil assume l'entière responsabilité de la gestion de l'institution.

L'autonomie et l'autoréglementation sont au coeur même de la réglementation des institutions financières.

25.24 Le BSIF a donné des précisions sur les éléments de l'autonomie et de l'autoréglementation, notamment une gestion compétente et intègre, un conseil d'administration qui comprend bien ses responsabilités fiduciaires, de saines méthodes de gestion, des activités fondées sur un capital suffisant et un contrôle rigoureux des opérations entre personnes apparentées.

25.25 Le BSIF nous a fait savoir que ses représentants ont rencontré les membres du conseil d'administration d'un certain nombre d'institutions avec lesquels ils ont discuté de façon plus approfondie le point de vue du Bureau sur l'autonomie et l'autoreglementation. Il n'a toutefois pas officialisé ni documenté dans son cadre d'inspection ses attentes à l'endroit des conseils d'administration relativement à cette question. Une telle démarche aiderait les inspecteurs à évaluer les méthodes appliquées par les institutions dans ce domaine, y compris les pratiques de gestion.

25.26 Les pratiques de gestion englobent les contrôles financiers et de gestion qui servent à assurer aux cadres opérationnels et au conseil d'administration que les politiques générales de l'institution sont respectées et que les éléments d'actif sont protégés. Nous avons constaté des faiblesses dans la documentation des méthodes d'inspection du Bureau portant sur les pratiques de gestion. Dans la plupart des dossiers examinés, nous avons relevé très peu d'information probante à l'effet que les inspecteurs ont discuté des plans stratégiques et opérationnels avec les cadres opérationnels ou le conseil d'administration. En outre, dans plusieurs cas, il existait peu d'information probante confirmant que le BSIF s'était penché

sur les méthodes utilisées par l'institution pour fournir au conseil d'administration des données pertinentes, en temps opportun, sur ses activités.

25.27 Le BSIF devrait officialiser dans son cadre d'inspection ses attentes à l'endroit des conseils d'administration et des cadres opérationnels relativement à l'autonomie et à l'autoréglementation et devrait raffermir ses méthodes d'évaluation des pratiques de gestion adoptées par les institutions de dépôts.

Le système de surveillance soutenue des activités courantes, destiné à donner rapidement l'alerte en cas d'éventuels problèmes, n'est pas tout à fait en place

25.28 Le BSIF considère que son rôle de surveillance est orienté vers l'avenir. Il doit donc repérer rapidement d'éventuels problèmes au sein d'une institution financière et du secteur des services financiers. À cette fin, le cadre de surveillance prévoit l'application d'un programme de surveillance soutenue des activités courantes des institutions afin de compléter le processus annuel d'inspection du BSIF. Les activités de surveillance comprennent l'examen des données financières, l'analyse des renseignements transmis au public et les rencontres avec la direction des institutions pour discuter de ces renseignements.

25.29 Nous avons vérifié si le BSIF avait prévu des méthodes de surveillance efficaces des institutions de dépôts dans le but d'en évaluer la solvabilité de façon continue et de donner rapidement l'alerte à la suite de développements pouvant modifier leur profil des risques. Nous avons identifié plusieurs possibilités d'amélioration des méthodes de surveillance du BSIF.

25.30 Le système qu'utilise le BSIF pour surveiller les activités courantes des institutions devrait être plus structuré et méthodique. Nous avons constaté que les résultats des travaux de surveillance effectués par les inspecteurs ne sont pas toujours documentés. Dans certains cas, aucun dossier n'a été conservé aux fins de surveillance. Les superviseurs ne peuvent donc pas effectuer une revision adéquate des travaux des inspecteurs et ces travaux ne peuvent servir de point de départ pour la planification des inspections et des travaux de surveillance futurs.

Une base de données centralisée faciliterait la surveillance

25.31 Les institutions de dépôts soumettent plusieurs relevés au BSIF, à la Banque du Canada et à Statistique Canada. Le dépôt d'un certain nombre de ces relevés est prévu par les lois pertinentes pour répondre aux besoins de divers usagers. Ces relevés renferment des renseignements portant sur le bilan et l'état des résultats, les sources de revenu et les éléments d'actif en devises étrangères. Certaines données recueillies servent à la surveillance et à l'inspection des institutions de dépôts.

25.32 Les données sont non seulement volumineuses, mais se chevauchent également à plusieurs égards. Il convient donc de rationaliser et de consolider les besoins du gouvernement en matière de données et de recourir à la technologie. Cela permettrait de réduire le fardeau bureaucratique imposé aux institutions financières et conduirait à une plus grande efficience opérationnelle dans les ministères et organismes visés. Le BSIF n'a pas facilement accès à des bases de données centralisées sur les institutions. Depuis novembre 1988, un comité interministériel présidé par le BSIF a tenté de déterminer et de rationaliser les renseignements demandés aux institutions financières, mais il n'a pas encore formulé ses recommandations finales. Le comité a présenté un rapport préliminaire sur les données bancaires, rapport qui fait toujours l'objet de discussions avec les ministères et les organismes concernés.

Peu de travaux d'analyse financière sont réalisés

25.33 L'analyse des données financières de chaque institution relève de la compétence des

inspecteurs. Cependant, le BSIF fournit peu de lignes directrices à son équipe d'inspection pour préciser la nature, la portée et le calendrier de l'analyse financière requise. Bien que les inspecteurs effectuent certaines analyses dans le cadre de l'inspection annuelle, il y a peu d'analyses courantes qui contribuent à la surveillance des institutions de dépôts. Ainsi, le BSIF n'a pas surveillé de façon adéquate certains indicateurs clés des institutions financières comme le degré d'exposition sectorielle et géographique d'une institution.

Le suivi des tendances générales et sectorielles devrait être amélioré

25.34 La Division de l'analyse financière, à Ottawa, est chargée d'effectuer des analyses intersectorielles sur des sujets particuliers. Elle a préparé des rapports sur les tendances en matière de bénéfices ainsi que sur la suffisance du capital et sur les prêts non productifs des banques. Elle a également effectué des études portant entre autres sur les prêts immobiliers et sur certains aspects des activités des sociétés de fiducie. D'autres groupes au sein du BSIF ont mené des études sur les achats par endettement («leveraged buyouts») et sur l'industrie de la pêche.

25.35 La Division de l'analyse financière consacre beaucoup de temps à des projets spéciaux; elle ne possède pas toutes les ressources humaines requises, ce qui l'empêche, dans une certaine mesure, d'appuyer de façon efficace le processus de surveillance du BSIF. Il convient de confirmer le rôle de cette division et d'élaborer un plan d'action systématique. La Division pourrait offrir une aide précieuse aux inspecteurs en menant des analyses dans des domaines tels les écarts de taux d'intérêt dans l'ensemble du secteur, les frais de service, les frais autres que d'intérêts et les risques hors bilan des institutions. En outre, la Division pourrait examiner tout fait économique nouveau, tant au pays qu'à l'étranger, qui pourrait influer sur la viabilité soutenue des institutions de dépôts.

Le nouveau système informatisé du BSIF n'est utilisé qu'à l'occasion

25.36 En octobre 1989, le BSIF a mis en oeuvre le Système d'information sur les institutions (SII) à un coût estimatif de 400 000 $. Le SII est conçu pour accumuler et grouper l'information financière recueillie par le BSIF auprès des institutions et d'autres sources. Au départ, il devait constituer un important outil de surveillance, mais il n'est pas utilisé comme prévu. L'information accumulée n'est pas accessible en temps opportun et de façon suffisamment segmentée pour répondre aux besoins de surveillance et d'inspection. Le logiciel est lent et difficile à utiliser. Seulement quelque 35 p. 100 des usagers éventuels, y compris les inspecteurs, ont eu recours à ce système, et ce, uniquement à quelques reprises.

25.37 Une importante base de données informatisée sur les institutions financières, jumelée à une analyse pertinente dont les résultats pourraient servir aux processus de surveillance et d'inspection, permettrait au BSIF de mieux repérer les éventuels risques des institutions financières.

Il est important d'entretenir des relations suivies avec la direction des institutions

25.38 Le BSIF nous a informé que ses cadres supérieurs entretiennent des relations suivies avec les institutions de dépôts. En outre, le Secteur de la politique de réglementation est en relation avec les institutions, les associations industrielles et les organismes professionnels. Toutefois, au cours du processus de surveillance, il est important que les inspecteurs entretiennent des relations suivies avec la direction des institutions dans le but de discuter des nouvelles tendances, des changements apportés à la structure organisationnelle et des politiques générales et afin de recueillir des renseignements sur l'évolution du secteur ou des institutions. Bien que les inspecteurs communiquent avec les institutions lorsque surgissent des problèmes, le BSIF n'entretient pas avec elles de relations suivies. La fréquence des rencontres tiendrait compte du profil des risques des institutions.

La procédure applicable aux institutions en difficulté n'est pas très bien définie

25.39 La responsabilité de surveillance des institutions en difficulté est partagée entre les inspecteurs et la Division de l'enregistrement et des enquêtes qui assure la direction des travaux.

25.40 Le BSIF n'a pas précisé la procédure applicable aux institutions financières en difficulté. Cette procédure pourrait comprendre des mesures progressives visant la conformité aux lois, aux règlements et aux lignes directrices, de même que les demandes de renseignement du BSIF. En outre, il convient d'établir des méthodes visant à régler les situations de crise au sein des institutions de dépôts.

On ne saurait trop insister sur l'importance d'une surveillance efficace, en temps opportun.

25.41 On ne saurait trop insister sur l'importance d'une surveillance efficace, en temps opportun, du secteur des services financiers où le profil de l'actif et du passif d'une institution peut changer en peu de temps. Le BSIF a commencé à affermir son rôle en matière de surveillance, notamment par la mise au point d'une liste de points de surveillance actuellement à l'essai.

25.42 Le BSIF devrait améliorer et systématiser ses méthodes de surveillance des institutions de dépôts, notamment :

- **avoir libre accès à une importante base de données informatisée sur les institutions de dépôts;**
- **mener régulièrement des analyses financières auprès de certaines institutions de dépôts afin d'identifier en particulier tout risque éventuel en temps opportun;**
- **perfectionner ses méthodes d'analyse des questions générales et sectorielles;**
- **examiner le concept et les activités du SII dans le but d'évaluer la conception du système et sa capacité de satisfaire les besoins du BSIF;**
- **s'assurer que ses inspecteurs entretiennent des relations suivies avec la direction des institutions de dépôts afin d'examiner leurs activités;**
- **préciser la procédure d'enquête applicable aux institutions en difficulté.**

Il conviendrait d'accorder une attention particulière à l'amélioration des méthodes d'évaluation des risques lors des inspections annuelles

25.43 En vertu de la législation régissant les banques et les sociétés de fiducie et de prêt, le surintendant doit effectuer des inspections annuelles auprès de chaque institution de dépôts. Aucune exigence du genre ne s'applique aux sociétés d'investissement et aux associations coopératives de crédit canadiennes, quoique le BSIF se penche périodiquement sur leurs activités.

25.44 Les inspections ont pour but de déceler les problèmes de solvabilité et de conformité des institutions de dépôts et de veiller à corriger ces problèmes dans les plus brefs délais. Elles visent également à recueillir des renseignements sur les questions générales et de principe et à connaître en profondeur l'institution et le contexte dans lequel celle-ci évolue. Nous escomptions que le BSIF aurait mis en place des lignes directrices, des méthodes et des pratiques pour la réalisation d'une inspection annuelle afin de répondre à ces objectifs.

25.45 Pour ses inspections, le BSIF adopte une approche basée sur les risques. Lorsqu'il se prépare pour ses inspections, il établit le profil des risques d'une institution et en évalue

l'importance. Les risques les plus élevés reçoivent plus d'attention.

25.46 En ce qui touche l'application d'un cadre commun pour l'inspection des banques et des sociétés de fiducie et de prêt ainsi que la décentralisation de l'inspection des banques vers les bureaux régionaux, les mesures prises par le BSIF ont permis de consolider le processus d'inspection. Le BSIF a également créé une division d'appui spécialisé qui a pour mandat de faciliter le travail des inspecteurs dans les domaines complexes des instruments de trésorerie et des systèmes de traitement électronique des données (TED). Il a veillé à élaborer et à mettre au point une méthodologie applicable aux inspections et à d'autres activités de surveillance. Toutes ces mesures devraient se traduire par des progrès, mais il faudra envisager de nouvelles initiatives dans plusieurs domaines.

L'examen de certains secteurs à risque effectué par les inspecteurs est insuffisant

25.47 Le BSIF considère le risque de crédit comme le principal risque pour les institutions de dépôts. Il y accorde donc beaucoup d'attention dans le processus d'inspection. Pour bien s'acquitter de cette tâche, il fait aussi bien appel à des cadres d'institutions financières à la retraite qu'à ses propres inspecteurs. Au cours des dernières années, trois principaux secteurs de risques ont reçu beaucoup d'attention : les instruments de trésorerie, les systèmes de TED et les conglomérats. Notre vérification indique que le processus d'inspection du BSIF doit être raffermi dans ces trois secteurs.

25.48 L'inspection des risques liés aux instruments de trésorerie devrait être affermie. Bon nombre d'institutions financières, plus particulièrement les banques, effectuent des opérations à l'aide d'instruments de trésorerie comme les swaps (échanges) de taux d'intérêt, les swaps de devises de même que les contrats à terme et les options. Pour bien gérer les risques que comportent ces instruments, les institutions doivent adopter des mesures adéquates de contrôles internes. Pour leur part, les organismes de réglementation doivent posséder des méthodes appropriées pour évaluer l'incidence de ces risques sur la liquidité et la solvabilité des institutions.

25.49 Dans certains cas, nous avons constaté que les dossiers du BSIF renfermaient peu d'information probante indiquant que les inspecteurs ont vérifié les processus de gestion des risques de trésorerie des institutions. Ainsi :

- D'importants aspects des opérations de trésorerie ne sont pas toujours abordés aux étapes de la planification et de l'exécution des inspections. Certains dossiers renfermaient peu d'informations indiquant qu'il y avait eu inspection des processus mis en place par les institutions pour établir des plafonds de négociation en matière de risques associés aux opérations de change et aux liquidités. Dans un cas, même si le plan d'inspection précisait que les risques de change et les swaps de devises constituaient les principaux risques de trésorerie de l'institution, le dossier ne renfermait aucune information probante confirmant que les inspecteurs avaient examiné le processus de gestion des risques.

- Quelques dossiers d'inspection renfermaient peu de renseignements précisant s'il y avait eu évaluation des mesures de surveillance des «services administratifs» («back office») des activités de trésorerie des institutions. Les services administratifs enregistrent habituellement les opérations effectuées par téléphone ou par d'autres moyens et font parvenir une confirmation au client. L'efficacité des services administratifs relatifs aux activités de trésorerie est essentielle à la surveillance et au contrôle des risques de trésorerie.

25.50 Quelques membres de l'équipe d'inspection chargés d'examiner les risques de trésorerie ne possédaient pas suffisamment de connaissances en ce qui touche les instruments de trésorerie et les risques qui s'y rattachent. Nous avons constaté que les inspecteurs avaient reçu très peu de formation dans ce domaine. Dans certains cas, ils

avaient effectué des inspections sans l'aide de spécialistes, car le seul spécialiste en poste n'avait pas de temps à consacrer à ces inspections. Ainsi, le spécialiste des questions de trésorerie n'a pas participé à l'inspection d'une institution tirant la plus grande partie de ses revenus du commerce d'instruments de trésorerie hors bilan.

25.51 Les risques liés aux systèmes de TED ne sont pas adéquatement examinés. Puisque les institutions de dépôts ont largement investi dans les systèmes de TED et comptent beaucoup sur cette technologie, le BSIF a reconnu que ces systèmes risquent grandement de menacer la solvabilité et la prospérité des institutions. Le BSIF compte parmi son personnel un spécialiste des systèmes de TED affecté aux institutions de dépôts.

25.52 Comme dans le cas des risques de trésorerie, les méthodes d'inspection du BSIF ne comportent pas un examen suffisant des risques liés aux systèmes de TED, de sorte que les processus de gestion des risques de l'institution ne sont pas examinés en profondeur. Nous avons constaté plusieurs cas où les risques associés aux systèmes de TED n'étaient pas identifiés.

25.53 Dans certains cas, peu de preuves permettaient de vérifier si l'on avait examiné les méthodes mises en place par les institutions en ce qui concerne la sécurité et l'intégrité des données, les plans antisinistre et les systèmes de gestion de TED. Ainsi, dans un cas, les risques liés aux systèmes démodés de TED au sein d'une institution n'ont été ni décelés, ni examinés.

25.54 Bon nombre d'inspecteurs ne possédaient pas les connaissances requises pour déceler et examiner les risques liés aux systèmes de TED. Le personnel spécialisé du BSIF n'avait pas pris part à l'inspection de plusieurs institutions dotées de tels systèmes à la fois imposants et complexes. Au moment de notre vérification, le BSIF n'avait pas de méthodes officielles d'inspection des risques liés aux systèmes de TED dans les institutions de dépôts. Cependant, certaines méthodes ont été récemment mises au point et doivent faire l'objet d'essais pratiques.

25.55 Le BSIF a de la difficulté à obtenir les renseignements nécessaires pour évaluer les risques relatifs aux conglomérats. Ce type de risque survient lorsqu'une institution financière réglementée fait partie d'un groupe de sociétés dont la société mère, les sociétés soeurs ou les filiales ne sont pas réglementées. Dans ce cas, le BSIF a relevé un certain nombre de problèmes lors de la surveillance des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale, principalement parce qu'il n'est pas autorisé en vertu des lois actuelles à obtenir des renseignements sur les sociétés non réglementées faisant partie d'un conglomérat.

Le BSIF n'est pas autorisé en vertu des lois actuelles à obtenir des renseignements sur les sociétés non réglementées qui font partie d'un conglomérat.

25.56 Lors de notre examen des dossiers du BSIF de certaines institutions financières membres de conglomérats, nous avons constaté que le Bureau éprouvait de la difficulté à déterminer et à évaluer les risques de façon adéquate. Ainsi, dans le cas d'une filiale d'une institution de dépôts réglementée, le BSIF a eu difficilement accès aux plans d'affaires de la société mère qui était non réglementée.

L'évaluation des risques que posent les filiales de valeurs mobilières aux institutions de dépôts devrait être améliorée

25.57 En 1987, le ministre d'État fédéral (Finances) de l'époque et le ministre des Institutions financières de l'Ontario ont signé un accord portant sur l'exécution de leurs régimes respectifs de réglementation des activités en

valeurs mobilières des institutions financières fédérales et de leurs filiales et sociétés affiliées actives dans ce secteur. Selon cet accord, le BSIF réglemente les activités liées aux valeurs mobilières exercées directement par les institutions financières fédérales. Ces activités sont précisées dans l'accord. Toutes les autres activités relatives aux valeurs mobilières doivent être effectuées par des filiales ou des sociétés affiliées assujetties à la réglementation provinciale. La répartition des tâches a été précisée et confirmée dans des lettres et dans un protocole d'entente entre le BSIF et la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. Le BSIF a conclu des protocoles d'entente du même type avec les commissions des valeurs mobilières du Québec et de la Colombie-Britannique. Cependant, aucun accord n'a été conclu au niveau ministériel pour ces provinces.

25.58 Les protocoles d'entente précisent que le BSIF se base sur le régime de réglementation en vigueur en vertu des lois provinciales touchant les valeurs mobilières et sur les règlements régissant les organismes d'autoréglementation, comme l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières. Ils indiquent également que le BSIF se fie plus particulièrement aux règles relatives à la suffisance du capital régissant les filiales de valeurs mobilières comme le prescrivent les provinces. À l'heure actuelle, 14 banques et deux sociétés de fiducie à charte fédérale exercent des activités dans le secteur des valeurs mobilières au Canada.

Quatorze banques et deux sociétés de fiducie exercent des activités dans le secteur des valeurs mobilières au Canada.

25.59 Notre vérification visait à déterminer si le BSIF s'était assuré que des mécanismes et des mesures de surveillance adéquats avaient été mis en place pour protéger les institutions de dépôts fédérales des risques inappropriés assumés par leurs filiales dans le domaine des valeurs mobilières.

25.60 Le BSIF nous a informé que la réglementation provinciale concernant les activités des filiales de valeurs mobilières est très détaillée et que les règles régissant la suffisance du capital dans le cas des activités à risques élevés sont très sévères. Selon le BSIF, ces mesures permettent de s'assurer que les filiales de valeurs mobilières ne prennent pas de risques démesurés.

25.61 En vertu des protocoles d'entente, le BSIF est autorisé, selon un processus précis, à demander aux commissions des renseignements au sujet des courtiers en valeurs mobilières. Le BSIF a précisé la nature des rapports de réglementation qu'il désire obtenir des commissions de valeurs mobilières. Il n'a cependant pas élaboré de procédures précisant la façon d'utiliser les renseignements reçus pour évaluer les risques posés par les filiales de valeurs mobilières ou la façon d'obtenir des renseignements supplémentaires auprès des commissions. Lorsqu'il a demandé qu'on lui fournisse ce genre de rapport, il ne s'est pas assuré si ces rapports lui étaient remis en temps opportun. En outre, il se peut que l'on doive parfaire la formation des inspecteurs afin de leur permettre de bien évaluer les risques associés aux filiales de valeurs mobilières.

25.62 Les banques et les courtiers en valeurs mobilières oeuvrent parfois dans le même domaine. Ainsi, ils transigent des instruments de trésorerie à risque élevé comme les swaps, les options et les contrats à terme. Le BSIF peut inspecter directement ces transactions lorsqu'elles sont effectuées par des banques, mais non lorsqu'elles sont faites par des courtiers en valeurs mobilières. Le BSIF doit continuer de surveiller l'évolution du secteur des valeurs mobilières et du cadre de réglementation qui s'y applique dans le but d'éviter tout écart de réglementation et de surveillance et de faire en sorte que le recours aux règlements provinciaux soit pleinement justifié. En outre, dans le cas de l'Ontario, le BSIF doit veiller à ce que les activités analogues continuent d'être réglementées de la

même façon, tel que précisé dans l'accord conclu avec cette province.

Le système CAMEL, mesure de la prospérité financière, devrait être plus détaillé et appliqué de façon uniforme

25.63 Dans le cadre des inspections et de la surveillance soutenue des activités courantes des institutions de dépôts, le BSIF utilise le système d'évaluation CAMEL (acronyme anglais de : capital adequacy, asset quality, management, earnings and liquidity, c'est-à-dire : suffisance du capital, qualité des éléments d'actif, gestion, bénéfices et liquidités). Ce système fournit un sommaire des résultats des inspections grâce à une échelle en cinq points portant sur chacun des cinq éléments importants susmentionnés d'une institution. Chaque élément est évalué de un à cinq, un représentant une situation très saine et cinq une situation alarmante. En outre, chaque institution est évaluée globalement de un à cinq à partir du résultat obtenu à chaque rubrique. Le système fournit des renseignements utiles sur le rendement d'une institution financière et est conçu pour donner à la direction une indication du niveau de surveillance et d'examen minutieux requis. Le système CAMEL sert également de guide permettant aux inspecteurs de transférer la responsabilité principale d'une institution dont le rendement justifie une surveillance plus rigoureuse à la Division de l'enregistrement et des enquêtes.

25.64 Le système est fondé sur le principe que les cotes doivent être significatives et uniformes. Or, à la lumière des preuves relevées dans les dossiers d'inspection du BSIF, tel n'est pas toujours le cas. Les inspecteurs n'avaient pas de critères détaillés qui leur auraient permis d'établir les cotes appropriées, ni la formation requise pour appliquer ces critères. Rien ne permet de conclure que chaque inspecteur a évalué les institutions qui lui ont été confiées d'une manière uniforme ou que des inspecteurs différents se sont servis de la même méthode. En outre, les cotes attribuées par les inspecteurs n'ont pas été examinées de façon rigoureuse par la direction.

25.65 Le BSIF devrait améliorer ses méthodes d'évaluation des risques afférents à la solvabilité et à la prospérité des institutions de dépôts. Il devrait notamment veiller à :

- **acquérir et à utiliser à bon escient les compétences et les connaissances spécialisées requises pour évaluer les risques posés par les instruments de trésorerie et les systèmes de TED;**
- **appliquer pleinement les méthodes d'évaluation des risques que posent les activités des filiales de valeurs mobilières aux institutions de dépôts assujetties à la réglementation fédérale;**
- **établir des critères détaillés dans le cadre du système CAMEL d'évaluation de la prospérité financière afin d'aider les inspecteurs à effectuer des évaluations uniformes.**

Le degré de fiabilité accordé au travail des vérificateurs externes et internes est imprécis et parfois injustifié

25.66 Vérificateurs externes. Dans le cadre de l'inspection des institutions de dépôts, le BSIF fait grandement confiance au travail des vérificateurs externes. Tous les ans, il communique avec les vérificateurs externes pour les informer qu'il se fiera à leur travail de vérification et à leur opinion sur les états financiers des institutions. Selon le cadre d'inspection du BSIF, les inspecteurs doivent examiner le travail des vérificateurs externes pour «déterminer la portée et la nature du travail effectué par les vérificateurs externes, notamment dans les secteurs qui, de l'avis du Bureau, comportent des risques élevés, pour déterminer dans quelle mesure il peut s'y fier.»

25.67 Dans le cadre de notre vérification, nous avons vérifié si des mesures adéquates étaient en place dans le but de s'assurer que le degré de fiabilité accordé par le BSIF au travail des vérificateurs externes était justifié.

25.68 La responsabilité première du vérificateur externe est d'indiquer aux actionnaires si les états financiers d'une institution sont présentés fidèlement en un moment donné. À la lumière de son examen, le BSIF peut se fier au travail des vérificateurs externes au sujet de ces états. Cependant, nous croyons que le BSIF doit lui-même veiller à ce que tous les principaux risques soient traités de façon appropriée.

25.69 Aux termes de la *Loi sur les banques*, les vérificateurs externes doivent faire rapport au BSIF de toute opération ou condition influant sur la situation d'une banque et qui, à leur avis, n'est pas satisfaisante et doit être corrigée. Toutefois, ils ne sont pas tenus d'élargir l'étendue de leur vérification des états financiers pour mener des recherches précises sur ces opérations ou conditions. La *Loi sur les banques* autorise le ministre à accroître la portée de la vérification effectuée par les vérificateurs et peut exiger que les vérificateurs d'une banque lui fassent rapport sur la pertinence de la procédure adoptée par une banque pour assurer la protection de ses créanciers et de ses actionnaires. Cette disposition de la Loi n'a été invoquée qu'en de rares occasions. Les lois régissant les sociétés de fiducie et de prêt comportent des dispositions semblables.

25.70 Dans le cadre d'une vérification pour les actionnaires, les objectifs des vérificateurs externes sont à certains égards différents de ceux du BSIF. En plus de s'assurer de la fidélité des états financiers en un moment donné, le BSIF doit s'assurer qu'une institution gère de manière efficace et continue tous les principaux risques. La perspective des vérificateurs externes peut également différer de celle du BSIF en ce qui touche les contrôles de gestion, la qualité des éléments d'actif et l'importance relative des risques.

25.71 Nous avons constaté que le BSIF s'assurait lui-même de la qualité des éléments d'actif des institutions financières. Cependant, nous avons décelé plusieurs autres cas de risques, comme les instruments de trésorerie, où le BSIF effectuait lui-même peu de travail d'inspection, préférant se fier aux vérificateurs externes.

25.72 De plus, bien que le cadre d'inspection du BSIF précise que les inspecteurs doivent évaluer le travail des vérificateurs externes avant de se fier à leur travail, tel n'est pas toujours le cas. Plusieurs dossiers d'inspection renfermaient peu d'information probante confirmant une évaluation de ce genre. Dans un certain nombre de situations, nous n'avons pas été en mesure de déterminer les domaines précis de risque pour lesquels le Bureau s'est fié au travail des vérificateurs externes. Dans certains secteurs de risque où l'on s'est fié au travail des vérificateurs externes, il n'y avait pas d'indication de quelle manière cette procédure a influé sur l'étendue des travaux des inspecteurs.

25.73 Vérificateurs internes. Une vérification interne bien conçue fournit à la direction d'une institution de dépôts un examen indépendant et en profondeur ainsi qu'une évaluation de l'efficacité de la gestion et des contrôles internes de l'institution. Les vérifications internes portent sur des activités précises de l'institution et les rapports des activités examinées sont présentés à la direction.

25.74 Le BSIF demande à ses inspecteurs d'examiner les méthodes et les documents de travail des vérificateurs internes afin de pouvoir s'y fier. Dans plusieurs cas, nous avons constaté que le BSIF déterminait le degré de fiabilité à accorder au travail des vérificateurs internes en se basant sur la vérification du travail des vérificateurs internes par les vérificateurs externes. Comme nous l'avons déjà noté, les objectifs du BSIF et ceux des vérificateurs externes peuvent être différents. La perspective du vérificateur externe à l'égard de la vérification du travail des vérificateurs internes, y compris les contrôles internes, ne correspond pas toujours aux besoins du BSIF.

25.75 Dans le cadre de l'examen du travail des vérificateurs internes, le BSIF se concentre principalement sur les rapports de vérification interne préparés au cours de l'année de même

que sur les discussions avec le personnel chargé de la vérification interne au sujet des plans et de l'étendue de la vérification. Dans la majorité des cas que nous avons examinés, nous avons trouvé peu d'information probante que l'on ait examiné les feuilles de travail des vérificateurs internes ou que l'on ait cherché à évaluer si le travail portait sur l'ensemble des contrôles internes importants effectués au cours d'une année. Par conséquent, il y avait peu d'information probante que les mesures nécessaires permettant de déterminer le degré de fiabilité à accorder au travail des vérificateurs internes aient été appliquées.

25.76 Le BSIF devrait :

- **s'assurer que le degré de fiabilité accordé au travail des vérificateurs externes tienne compte des différences en matière de responsabilités et de perspectives entre les vérificateurs et le Bureau;**

- **clarifier et documenter ses méthodes et pratiques au sujet du degré de fiabilité à accorder aux vérifications externes et internes dans le but de s'assurer que le degré de fiabilité accordé soit justifié.**

Il conviendrait d'examiner plus en profondeur les activités de l'Association canadienne des paiements

25.77 Créée en vertu d'une loi fédérale, l'Association canadienne des paiements (ACP) a pour mission d'établir et de mettre en oeuvre un système national de compensation et de règlement et de planifier le développement du système national de paiement. Environ 9 p. 100 des virements de fonds dans les institutions de dépôts sont effectués électroniquement par les membres de l'Association. Selon le BSIF, quelque huit à 12 p. 100 de l'actif des banques sont transigés chaque jour par l'ACP.

25.78 Le risque de règlement représente la possibilité qu'une partie à une opération financière ne respecte pas ses obligations en raison de problèmes financiers, techniques ou opérationnels associés au règlement ou à la conclusion de l'opération. Ce genre de risque est inhérent aux activités des institutions de dépôts de même qu'à celles de l'ACP qui englobe la plupart de ces institutions.

Chaque jour, quelque huit à 12 p. 100 de l'actif des banques sont transigés par l'ACP.

25.79 En vertu de la *Loi sur l'Association canadienne des paiements*, le BSIF doit procéder ou faire procéder aux examens et aux recherches qu'il estime nécessaires pour lui permettre de faire un rapport au ministre sur la conformité ou le manque de conformité des affaires ou des opérations de l'Association avec la présente loi et les règlements administratifs.

25.80 Dans le cadre de l'inspection de l'ACP, le BSIF a une liste de points à vérifier qui comprend, entre autres, l'examen des procès-verbaux du conseil d'administration de l'ACP et des délibérations des réunions annuelles des membres de l'ACP. Jusqu'à présent, le BSIF n'a pas examiné les secteurs de risque et les contrôles mis en place par l'ACP pour divers systèmes. Aucune inspection des risques liés au système de TED de l'ACP et de ses liens avec les centres régionaux de données des institutions financières n'a été effectuée. Cette inspection comprendrait un examen des solutions de rechange et des plans d'urgence. Le BSIF n'a pas examiné les plans de l'ACP en ce qui touche l'évolution du système national de paiement malgré les changements qui s'opèrent au sein de l'industrie, y compris au chapitre des transactions bancaires électroniques. À la fin de 1989, le surintendant adjoint chargé des institutions de dépôts a avisé la direction de l'ACP que le BSIF a l'intention de procéder à une inspection plus approfondie dans ces domaines.

25.81 Le BSIF devrait effectuer une inspection approfondie de l'ACP.

La conformité des institutions aux mesures législatives ne fait pas l'objet d'une vérification appropriée

25.82 Selon le cadre d'inspection, il faut vérifier de façon appropriée si les institutions se conforment aux lois, aux règlements et aux lignes directrices applicables. Tous les problèmes constatés doivent être documentés et traités selon leur gravité et leur importance relative. Notre examen visait à déterminer si l'on utilisait des procédures adéquates pour vérifier si les institutions se conforment aux mesures législatives.

25.83 Le BSIF s'assure que les institutions de dépôts se conforment aux règlements de suffisance de capital qui les régissent. La Division de l'enregistrement et des enquêtes veille à la conformité aux dispositions de la *Loi sur les banques* dans certains domaines comme les renseignements sur la direction et le personnel ainsi que les relevés d'initiés. La Division de l'interprétation du BSIF effectue quelques sondages de conformité à la loi lors de l'émission d'une décision. En outre, le Bureau a mis en place un processus systématique pour vérifier si les sociétés de fiducie et de prêt se conforment aux principaux articles de loi et règlements de surveillance pertinents.

25.84 Or, les inspecteurs du BSIF ont effectué par eux-mêmes un nombre limité de vérifications des banques, préférant plutôt se fier au travail des vérificateurs externes. Pour le moment, en vertu des accords conclus avec le BSIF, les vérificateurs externes ne sont pas précisément tenus de vérifier la conformité aux mesures législatives. Leur seule obligation est de faire rapport au BSIF s'ils découvrent, au cours de leur vérification, des situations qui pourraient compromettre la viabilité de la banque ou qui outrepassent les pouvoirs de cette dernière. Pour les institutions de dépôts, la vérification de la conformité à la loi a été partagée entre l'administration centrale d'Ottawa et les bureaux régionaux. Les employés du Bureau ne savaient pas clairement quelles questions faisaient l'objet de vérifications dans les divers endroits.

25.85 À l'égard des banques, le paragraphe 246(3) de la *Loi sur les banques* précise que le BSIF doit indiquer au ministre si les dispositions de la Loi portant notamment sur la protection des intérêts des déposants, des créanciers et des actionnaires ainsi que d'autres dispositions de la Loi sont dûment observées. Ces «autres dispositions» englobent des questions telles que les pouvoirs commerciaux, l'administration de la société et la divulgation de renseignements financiers. Le BSIF soumet un rapport au ministre au sujet de la santé financière des institutions, mais nous avons constaté que le Bureau ne le met pas au courant des questions relevant des dispositions de la Loi touchant la protection des déposants et des «autres dispositions» de la Loi.

25.86 Le BSIF devrait améliorer ses procédures permettant de vérifier si les institutions de dépôts se conforment aux lois, aux règlements et aux lignes directrices applicables. Le rapport présenté annuellement au ministre sur les activités des banques devrait porter sur tous les éléments prévus par le paragraphe 246(3) de la *Loi sur les banques*.

Nécessité d'une meilleure coordination des activités avec la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) et les organismes provinciaux de réglementation

25.87 Dans le cadre de ses activités d'inspection et de surveillance, le BSIF se doit d'entretenir des relations suivies avec la SADC et les organismes provinciaux de réglementation. Nous escomptions que le BSIF cherche à tisser des relations efficaces avec ces organismes dans le but d'uniformiser les normes de surveillance et d'obtenir les renseignements dont il a besoin.

Aucun protocole d'entente n'a été conclu avec la SADC

25.88 En vertu de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, le BSIF doit inspecter au nom de la SADC toutes les banques et sociétés de fiducie et de prêt assujetties à la réglementation fédérale. En outre, la SADC a désigné le BSIF pour effectuer l'inspection des sociétés de fiducie et de prêt qui sont membres de la SADC et assujetties à la réglementation provinciale, à l'exception de celles qui sont régies par les lois du Québec. Une fois l'inspection terminée, le BSIF doit faire rapport à la SADC et préciser si les activités de l'institution en question sont effectuées conformément aux normes de saines pratiques commerciales et financières, et si la situation financière de l'institution est satisfaisante. Le BSIF fait également rapport sur l'exactitude du Relevé des dépôts assurés soumis par une institution. De plus, la SADC se fie au BSIF pour la surveillance soutenue de toutes les banques et sociétés de fiducie et de prêt assujetties à la réglementation fédérale.

25.89 Même si la SADC se fie au travail du BSIF et en dépit des différences de responsabilités statutaires de chacun de ces organismes en vertu de la loi propre qui les régit, il n'existe aucun protocole d'entente établissant les responsabilités et les obligations de chacune des parties. Un tel protocole pourrait porter sur le partage de l'information relative aux institutions, sur la façon de traiter les cas de sociétés en difficulté, de même que sur la portée des activités de surveillance requises. Le BSIF nous a informé que, malgré d'importantes discussions avec la SADC, la question est loin d'être réglée.

25.90 Aux termes de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, l'inspecteur doit faire rapport sur l'exactitude du Relevé de dépôts assurés. Nous avons constaté que la nature et l'étendue de la vérification effectuée par le BSIF ne permettaient pas de respecter cette exigence. Cette vérification n'était pas un examen en profondeur et se limitait habituellement à une comparaison des montants figurant dans les relevés avec ceux inscrits dans les livres pertinents de l'institution. Nous avons appris que le BSIF et la SADC sont sur le point d'apporter la touche finale à un programme complet de vérification.

La coordination des activités de supervision avec les organismes provinciaux de réglementation est limitée

25.91 Au sein d'un groupe financier, certaines institutions peuvent être assujetties à la réglementation fédérale et d'autres à la réglementation provinciale. Il se peut également qu'une société réglementée par le gouvernement fédéral soit assujettie à la surveillance ou à l'inspection par des organismes provinciaux de réglementation. Le BSIF a indiqué que son objectif est d'uniformiser les méthodes de supervision avec ses homologues provinciaux et d'éviter les différences à l'intérieur du système de supervision.

25.92 Plusieurs provinces ont récemment modifié leurs lois régissant les sociétés de fiducie et de prêt. Ainsi, la loi ontarienne prévoit une «approche égalitaire», c'est-à-dire que toutes les sociétés de fiducie et de prêt actives en Ontario sont assujetties au cadre de supervision de cette province, quelle que soit l'autorité compétente dont elles relèvent. Pour veiller à ce qu'il n'y ait aucune faille dans le système de supervision et pour réduire le fardeau de la réglementation imposé aux sociétés, il faudrait uniformiser les méthodes de supervision et de coordination des activités.

25.93 Au nombre des secteurs où la coopération entre les organismes de réglementation serait souhaitable, citons la rationalisation des demandes de renseignements adressées aux institutions financières ainsi que la réduction du fardeau de l'information. Il arrive souvent qu'une institution de dépôts doive soumettre des relevés à une demi-douzaine d'administrations différentes qui requièrent toutes à peu près le même genre d'information. Citons aussi la coordination des activités portant sur les institutions en difficulté et la confiance placée par un organisme de réglementation dans les activités d'inspection et de surveillance des institutions réalisées par un autre organisme.

Au nombre des secteurs où la coopération entre les organismes de réglementation serait souhaitable, citons la rationalisation et la réduction des demandes de renseignements adressées aux institutions financières.

25.94 Dans le cas des inspections d'une institution fédérale faisant partie d'un groupe financier comprenant également des sociétés assujetties à la réglementation provinciale, le BSIF a déclaré qu'il tentera de coordonner le travail avec les organismes provinciaux de réglementation de sorte que toutes les inspections soient effectuées au même moment. Nous avons constaté qu'une telle coordination des activités n'avait pas encore eu lieu.

25.95 Le BSIF devrait :

- **conclure avec la SADC un protocole d'entente sur la coordination des activités et ce, dès que possible;**
- **coordonner, le cas échéant, les rôles de supervision avec les organismes provinciaux de réglementation et uniformiser les méthodes de supervision.**

Secteur de la politique de réglementation

25.96 Notre vérification visait à déterminer si le BSIF appliquait des méthodes adéquates pour l'élaboration de la politique de réglementation, la planification institutionnelle et le perfectionnement professionnel ainsi que l'interprétation des lois, des règlements et des lignes directrices.

Les méthodes servant à élaborer la politique de réglementation et à rendre des décisions sont généralement satisfaisantes

25.97 Nous avons constaté que les activités du BSIF en matière d'interprétation ainsi que de recherche sur les politiques sont, en général, bien structurées. Les priorités sont établies pour l'exécution des projets de recherche et il y a un système de rapports périodiques sur l'état d'avancement des travaux. Cependant, une cinquantaine de dossiers sont actuellement à l'étude et aucune date cible n'a été fixée dans la plupart des cas. Il importe que le BSIF examine périodiquement les progrès enregistrés dans ces dossiers dans le but d'agir en temps opportun.

25.98 Le BSIF a effectué des progrès considérables en consolidant ses activités d'interprétation relevant du Secteur des institutions de dépôts et du Secteur de l'assurance et des pensions. Il est actuellement à mettre au point un répertoire détaillé renfermant toutes les interprétations déjà formulées et ce, dans le but d'assurer l'uniformité des interprétations futures.

La planification institutionnelle et la revue des programmes ont connu un bon départ

25.99 Le BSIF a pris des mesures afin de traduire son mandat législatif en buts et objectifs opérationnels. Il a élaboré un cadre de planification stratégique. Bien que ce dernier ne soit pas encore tout à fait en vigueur, le BSIF a mis au point dernièrement pour la première fois un plan stratégique qui définit sa mission, ses buts et les centres de responsabilité chargés d'atteindre ces buts. Le Bureau prépare également des plans d'affaires pour ses diverses unités opérationnelles. Bien que ces étapes du processus de planification institutionnelle soient importantes, le BSIF doit envisager d'autres initiatives pour intégrer les plans d'affaires aux objectifs stratégiques et faire en sorte que les plans servent d'outils de gestion pour contrôler la performance de ses

diverses unités opérationnelles par rapport aux objectifs établis.

Des progrès intéressants ont été enregistrés en matière de planification stratégique.

25.100 Au nombre de ses récentes initiatives, le BSIF a créé un service chargé de la revue des programmes, soit l'évaluation des programmes et la vérification interne. Le BSIF est actuellement à définir le mandat de ce service. Un bon service indépendant de revue des programmes peut représenter un outil de gestion efficace permettant au BSIF de remplir sa mission.

Les activités de formation et de perfectionnement professionnel devraient être raffermies

25.101 Nous avons examiné les méthodes et les pratiques du BSIF en matière de formation et de perfectionnement professionnel de ses employés dans le but de déterminer si le Bureau comptait un nombre suffisant d'employés possédant les compétences nécessaires pour remplir sa mission.

25.102 Le BSIF a pris certaines mesures dans le domaine de la formation et du perfectionnement professionnel, notamment l'élaboration d'une politique à ce sujet et l'ébauche d'un énoncé sur les connaissances et les compétences exigées des inspecteurs.

25.103 Nous avons constaté que les cadres hiérarchiques et deux divisions du BSIF se partagent les rôles et les responsabilités associés à la formation et au perfectionnement professionnel. Il en découle donc une situation confuse en ce qui touche l'obligation de rendre compte de même qu'un chevauchement des activités. Certains employés ne savent trop à qui s'adresser pour obtenir des renseignements sur leurs besoins en formation. En outre, le BSIF n'a pas encore élaboré de plan de formation global, quoiqu'il ait récemment mis sur pied un comité chargé de coordonner les activités de formation et de perfectionnement, d'élaborer des méthodes et de recommander des priorités en matière de formation.

25.104 Les évaluations du rendement des employés servent en grande partie à cerner les besoins en formation. Cependant, pour décider des besoins du personnel en matière de formation, certains gestionnaires ne tiennent pas suffisamment compte des lignes directrices du BSIF en ce qui concerne les connaissances et les compétences exigées des inspecteurs, ou les exigences opérationnelles propres à leur service. Ils s'en remettent plutôt à la formation informelle en cours d'emploi. On ne sait trop quels employés ont besoin de formation dans des domaines très prioritaires touchant les opérations et les inspections, notamment les inspections basées sur les risques, les risques associés aux instruments de trésorerie et aux systèmes de TED, les méthodes de gestion des institutions et l'application du système CAMEL. Au moment de notre vérification, la plupart des inspecteurs n'avaient pas reçu de formation en bonne et due forme dans ces domaines. En outre, les besoins de formation précisés par les gestionnaires sont à peine examinés pour déterminer si la formation proposée correspond aux objectifs et aux priorités stratégiques du BSIF.

Au moment de notre vérification, la plupart des inspecteurs n'avaient pas reçu de formation en bonne et due forme dans les principaux domaines touchant les opérations et les inspections.

25.105 Par conséquent, il importe de mieux définir les besoins en formation, d'établir des plans et des priorités de formation et d'offrir

une formation en bonne et due forme et mieux structurée dans des domaines liés aux processus d'inspection et de surveillance.

25.106 Le BSIF devrait commencer dès maintenant à élaborer des plans de formation et à offrir la formation nécessaire au personnel. Il devrait en outre examiner les rôles et les responsabilités des divers groupes chargés de la formation et du perfectionnement professionnel dans le but de mieux coordonner les activités et de mieux rendre compte de la planification et des services en matière de formation.

Secteur des services de gestion

25.107 Nous avons vérifié si les méthodes appliquées par le BSIF en matière de gestion des ressources humaines, de sécurité de l'information et du personnel ainsi que des conflits d'intérêts étaient suffisantes pour satisfaire aux exigences de son personnel et éviter les conflits d'intérêts et la divulgation non autorisée de renseignements.

Des progrès ont été réalisés au chapitre de la gestion des ressources humaines

25.108 Le BSIF a élaboré mais n'a pas complètement mis en oeuvre un cadre de gestion des ressources humaines en tenant compte de ses diverses activités pour déterminer les besoins du Bureau en matière de personnel, comparer ces besoins aux ressources disponibles et mettre au point des plans d'action afin de donner suite aux besoins non satisfaits. Le Bureau a veillé à l'élaboration et à la réalisation de divers programmes touchant le personnel, notamment en ce qui concerne l'examen et l'évaluation du rendement, le recrutement et les entrevues de fin d'emploi. Bien qu'il doive encore veiller à intégrer les activités de planification des ressources humaines aux plans d'affaires stratégiques, le BSIF a réalisé des progrès raisonnables pour ce qui est d'unifier le service du personnel après la fusion en 1987 des deux organismes distincts qu'il a remplacés.

Les pratiques en matière de sécurité et de conflits d'intérêts devraient être améliorées

25.109 Le BSIF reçoit et transmet des renseignements de nature délicate sur les institutions financières et sur les politiques gouvernementales. Il doit donc protéger ces renseignements de tout risque important. De même, pour prévenir une mauvaise utilisation de tels renseignements, il faut adopter et mettre en vigueur des règles appropriées dans le but d'éviter les conflits d'intérêts.

25.110 Le BSIF a récemment émis des lignes de conduite touchant les conflits d'intérêts et la sécurité de l'information et du personnel. Cependant, aucun indice n'atteste que la mise en place de ces lignes de conduite ait été accompagnée d'une analyse approfondie des menaces et des risques. Une telle analyse aurait favorisé une évaluation juste et la mise en vigueur des mesures de sécurité requises pour satisfaire les exigences opérationnelles. Le BSIF nous a fait savoir qu'il avait effectué, mais non documenté, une analyse sur les menaces et les risques associés aux conflits d'intérêts.

25.111 Nous avons constaté plusieurs lacunes dans le domaine de la sécurité de l'information et du personnel. Ainsi, les méthodes en place ne garantissent pas la classification appropriée des documents aux fins de sécurité et ne limitent pas l'accès aux personnes autorisées. En outre, le BSIF n'a pas prévu de système d'examen périodique de la sécurité et des conflits d'intérêts pour déceler toute lacune ou dérogation par rapport à la politique établie.

25.112 Bien que l'on n'ait pas décelé d'incident de conflits d'intérêts ou de manquement à la sécurité, on ne peut être assuré de la pertinence des méthodes appliquées par le BSIF en l'absence d'une analyse en bonne et due forme des menaces et des risques que représentent les activités du

Bureau. L'utilisation non autorisée de renseignements de nature délicate pourrait non seulement compromettre la position concurrentielle des institutions financières, mais également créer des problèmes sérieux au BSIF et au gouvernement.

25.113 Le BSIF devrait :

- **faire une évaluation approfondie des menaces et des risques que représentent ses activités pour déceler les faiblesses et mettre en place des méthodes appropriées afin d'assurer la sécurité de l'information;**
- **apporter la touche finale à ses méthodes d'évaluation et de documentation des menaces et des risques concernant les conflits d'intérêts;**
- **examiner périodiquement ses méthodes et lignes de conduite pour s'assurer qu'elles sont toujours pertinentes.**

Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada
Bureau du surintendant des institutions financières Canada
Ottawa, Canada
K1A 0H2

Le 20 août 1990

Monsieur Kenneth M. Dye
Vérificateur général du Canada
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Monsieur,

Je suis heureux d'avoir l'occasion de vous répondre quant aux constatations et recommandations contenues dans le chapitre de votre rapport sur le Bureau du surintendant des institutions financières. Mes collaborateurs et moi-même sommes d'accord dans l'ensemble avec vos recommandations. Comme vous le savez, la mise en oeuvre de la plupart d'entre elles est en bonne voie; quant aux autres, nous les avons intégrées dans nos documents de planification.

Depuis la création du Bureau, en 1987, nous avons pris de nombreuses mesures pour améliorer l'efficacité du cadre de surveillance des institutions assujetties à notre réglementation. Bien que des progrès importants aient été accomplis, nous reconnaissons qu'il existe des problèmes dans le secteur de la documentation et nous nous y attaquons comme il convient.

Je suis convaincu que nos inspecteurs disposent des informations dont ils ont besoin pour détecter les problèmes qui peuvent se poser au sein des institutions financières fédérales que nous surveillons. Nous allons demeurer en communication régulière avec ces institutions et avec les organismes de réglementation concernés. Nous allons également continuer à travailler en collaboration étroite avec les vérificateurs internes, les vérificateurs externes, les agents de conformité et les gestionnaires des institutions financières, afin d'assurer la solidité du système financier du Canada.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le surintendant,

Michael A. Mackenzie

Canada

26

La Gendarmerie royale du Canada

Application des lois fédérales

La Gendarmerie royale du Canada

Application des lois fédérales

Points saillants

26.1 Dans le domaine de la lutte antidrogue, il n'existe pas d'entente officielle ni de planification commune entre la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le ministère du Revenu national, Douanes et Accise (Douanes Canada). Aux points d'entrée au pays, les deux organismes appliquent des stratégies différentes et ne sont pas en mesure de collaborer pleinement, ce qui peut réduire leur capacité d'enrayer les grands réseaux de trafic de stupéfiants (paragraphes 26.32 à 26.42).

26.2 La GRC ainsi que Douanes Canada sont chargés de l'application de la *Loi sur les douanes*. Toutefois, bien que ces deux organismes aient signé une entente, ils agissent comme deux entités distinctes et indépendantes pour faire respecter la même loi (26.49 à 26.56).

26.3 La GRC devrait tisser des relations plus étroites avec les ministères au moyen :

- d'accords précisant leurs rôles et responsabilités propres;
- de processus communs de planification afin d'établir des stratégies, des objectifs et des priorités uniformes portant sur l'application de la loi ainsi que les niveaux de ressources et les normes de rendement;
- de compte rendus sur le rendement fournis régulièrement aux ministères clients (26.26).

26.4 La GRC n'a pas rectifié les lacunes de longue date associées à ses systèmes d'information de gestion. Ceux-ci ne peuvent fournir ni à la direction de la GRC ni aux ministères clients les données essentielles sur le rendement (26.90 à 26.94).

26.5 Le Programme des douanes et de l'accise et le Programme de la police économique de la GRC sont touchés par le taux élevé de roulement du personnel. Ainsi, les employés affectés à ces programmes ne possèdent pas suffisamment d'expérience pertinente à leurs fonctions. Or, d'après la GRC, c'est ce dont les ministères clients se plaignent le plus (26.95 à 26.101).

26.6 Au cours des 15 dernières années, de nombreuses études ont souligné, mais n'ont pas permis de rectifier diverses lacunes du système d'application des lois fédérales. Les efforts déployés par la GRC permettront de régler certains problèmes. Toutefois plusieurs questions fondamentales se posent encore, notamment la nécessité de définir clairement le rôle de la GRC. Le gouvernement sera appelé à proposer des orientations ou à intervenir (26.109 à 26.115).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	26.7
Objectif et étendue de la vérification	26.11
Contexte	26.13
Caractère intrinsèque du chevauchement des secteurs de compétence (26.15)	
Évolution des programmes de réglementation et des stratégies d'application de la loi (26.19)	
Comment la GRC pourrait-elle mieux s'adapter à la situation? (26.24)	
Observations et recommandations des vérificateurs selon le programme	26.27
Programme de la police des drogues	26.28
Conflits entre la GRC et Douanes Canada (26.32)	
Difficultés liées à l'application des dispositions de la loi touchant les produits de la criminalité (26.43)	
Programme de la police générale	26.48
Conflits liés à l'application de la *Loi sur les douanes* (26.49)	
Application de la *Loi sur l'immigration* (26.59)	
Nécessité d'améliorer les relations avec le Service canadien de la faune (26.64)	
Programme de la police économique	26.71
Application de la *Loi sur la faillite* (26.73)	
Observations et recommandations des vérificateurs selon l'activité de gestion	26.79
Besoin de réviser ou de mettre à jour les ententes touchant l'application de la loi (26.79)	
Les besoins des clients ne sont pas clairement définis dans le cadre de la planification des programmes (26.85)	
Besoin d'améliorer les systèmes d'information de gestion (26.90)	
Influence du taux élevé de roulement du personnel sur l'exécution de certains programmes (26.95)	
Nécessité d'une réorientation et de précisions en matière de vérification (26.102)	
Présentation d'information fragmentaire et incomplète au Parlement	26.106
Impossibilité pour la GRC de régler seule des problèmes de longue date	26.109
Pièces	
26.1 Répartition des ressources (en années-personnes)	
26.2 Application des lois fédérales (en milliers d'heures)	
26.3 Étude de cas	

La Gendarmerie royale du Canada

Application des lois fédérales

Introduction

26.7 Un peu partout dans le monde, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) représente un symbole de la réalité canadienne. L'histoire de la GRC remonte à 1873 et, depuis cette date, cet organisme a joué un rôle de premier plan pour maintenir l'idéal canadien «de paix, d'ordre et de bon gouvernement».

26.8 Aujourd'hui, avec plus de 20 000 personnes et un budget dépassant 1,5 milliard de dollars, la GRC est le plus grand corps policier au Canada. Ses responsabilités relèvent de quatre grands secteurs d'activité, soit :

- les services de police à contrat dans huit provinces, deux territoires et 191 municipalités;
- l'application des lois fédérales;
- la protection des installations du gouvernement fédéral ainsi que des dignitaires canadiens et étrangers;
- divers services spécialisés fournis aux organismes canadiens chargés de l'application de la loi et portant entre autres sur les casiers judiciaires, l'expertise judiciaire, l'identification des empreintes digitales et la formation policière.

26.9 Les activités de la GRC en matière d'application des lois fédérales relèvent du personnel de la Direction générale à Ottawa et des 13 divisions correspondant aux 10 provinces, aux deux territoires et à la région de la Capitale nationale. En général, les lignes de conduite sont élaborées à la Direction générale par trois directions - Police des drogues, Police économique, Police générale - puis mises en vigueur par les divisions.

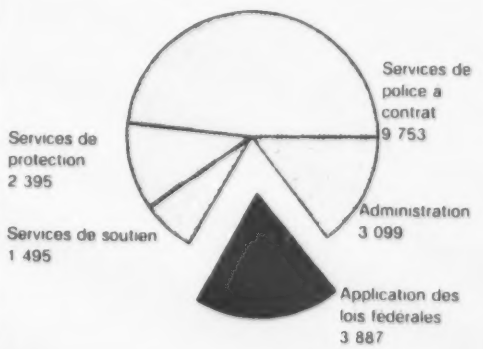
26.10 La pièce 26.1 montre les ressources totales de la GRC en 1989-1990, dont 3 887 années-personnes affectées à l'application des lois fédérales. La pièce 26.2 illustre comment cet organisme répartit ses efforts dans ce domaine entre les différents programmes. Plus de 50 p. 100 du total des heures indiquées sont associées aux activités de la police des drogues. Pour leur part, 30 p. 100 de ces heures servent à l'application des lois se rapportant aux questions de douanes et d'accise, d'immigration et de passeports, d'impôt sur le revenu et de crimes économiques. Quant aux 20 p. 100 qui restent, elles ont trait à l'application d'autres lois.

Objectif et étendue de la vérification

26.11 L'objectif de la vérification consistait à déterminer si la GRC possède les systèmes et

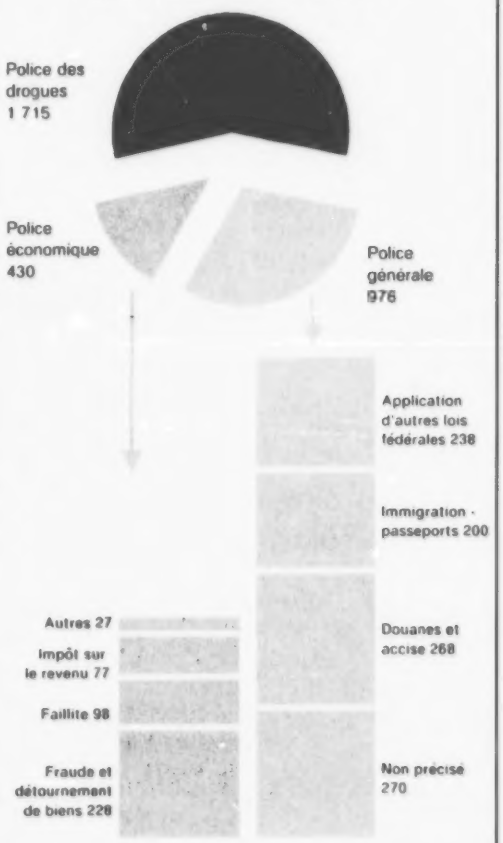
Pièce 26.1

RÉPARTITION DES RESSOURCES (EN ANNÉES-PERSONNES)



Pièce 26.2

APPLICATION DES LOIS FÉDÉRALES (EN MILLIERS D'HEURES)



les méthodes de gestion nécessaires pour mettre en oeuvre ses activités d'application des lois fédérales d'une manière efficiente et efficace et répondre aux besoins des ministères et des organismes fédéraux qui recourent à ses services.

26.12 La vérification a porté sur les principaux éléments de l'application des lois fédérales : le Programme antidrogue; l'application de la *Loi sur les douanes*, de la *Loi sur l'immigration*, de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* et de la *Loi sur la faillite*. Nous avons également examiné certains aspects de la gestion interne de la GRC, comme la planification, les systèmes d'information de gestion ainsi que les activités d'analyse et de vérification, dans la mesure où ils se rapportent à l'application des lois fédérales.

Contexte

26.13 L'application des lois fédérales comprend la découverte, l'enquête et -- lorsque des infractions aux lois fédérales sont commises -- les sanctions administratives ou les poursuites au criminel. Le défi est de taille; plus de 150 lois doivent être appliquées et plus de 40 organismes chargés de l'application de la loi y participent.

Plus de 150 lois doivent être appliquées et plus de 40 organismes chargés de l'application de la loi y participent.

26.14 La GRC s'emploie activement à faire respecter environ 50 de ces lois et son rôle à cet égard est exceptionnellement complexe. De nombreux facteurs contribuent à cette complexité, mais deux des plus importants sont : i) le chevauchement des secteurs de compétence, source d'incertitudes et parfois de conflits, sur les rôles et les responsabilités propres à la GRC et aux ministères dans le domaine de l'application de la loi et ii) l'évolution des programmes de réglementation et des stratégies d'application. L'examen de ces deux facteurs, ci-dessous, fournit un contexte permettant d'éclairer le rôle joué par la GRC dans ce domaine.

Caractère intrinsèque du chevauchement des secteurs de compétence

26.15 En matière d'application des lois fédérales, la GRC tient son mandat de la *Loi*

sur la GRC et des règlements qui en découlent. Dans certains cas, notamment celui de la *Loi sur les douanes*, le mandat de la GRC est expressément défini dans le texte de loi. Selon l'article 18 de la *Loi sur la GRC*, «les membres qui ont qualité d'agent de la paix sont tenus ... de remplir toutes les fonctions des agents de la paix en ce qui concerne le maintien de la paix, la prévention du crime et des infractions aux lois fédérales». L'alinéa 17 *a*) du Règlement précise que «les membres qui sont agents de la paix doivent faire respecter les lois fédérales et leurs textes d'application, et prêter aux ministères du gouvernement du Canada l'aide qu'ordonne le ministre ...».

26.16 Bien que la *Loi sur la GRC* impose à la Gendarmerie le devoir général de faire respecter l'ensemble des lois fédérales, la responsabilité de l'administration de chaque loi en particulier revient, en dernier ressort, à un ministre fédéral. Le ministère relevant de ce dernier est chargé des questions d'administration et de réglementation, y compris de l'application. Pour sa part, la GRC doit s'occuper des infractions criminelles.

Aucune politique gouvernementale ne définit clairement où le secteur de compétence d'un ministère se termine et où commence le secteur de compétence de la GRC.

26.17 La ligne de démarcation entre les infractions aux règlements et les infractions criminelles étant floue, certains problèmes surgissent. Aucune politique gouvernementale ne définit clairement où le secteur de compétence d'un ministère se termine et où commence le secteur de compétence de la GRC.

26.18 Au fil des ans, la GRC et les ministères fédéraux ont signés plusieurs ententes et pris divers «arrangements» pour définir leurs rôles et responsabilités propres. Ces ententes ou arrangements prévoient habituellement que la GRC mènera des enquêtes sur les infractions criminelles qui auraient été commises à l'encontre de lois fédérales. Toutefois, dans certains cas, ils prévoient l'intervention de la GRC dans l'exécution de fonctions administratives ou réglementaires que les ministères ne veulent pas ou ne peuvent pas remplir eux-mêmes. Dans certaines collectivités éloignées, où la GRC assure souvent seule la présence du gouvernement fédéral, celle-ci est devenue responsable de facto de l'administration de la plupart des lois fédérales.

Évolution des programmes de réglementation et des stratégies d'application de la loi

26.19 Depuis longtemps, la GRC est le plus important et souvent le seul organisme chargé de l'application des lois fédérales. Toutefois, avec le temps, la société canadienne est devenue plus complexe; aussi, plus de lois fédérales ont été promulguées, plus d'organismes fédéraux de réglementation ont été créés et plus de ministères et d'organismes ont été appelés à veiller à l'application de la loi.

26.20 Vers la fin des années 70, les préoccupations grandissantes du public à l'égard du fardeau de la réglementation ont suscité un vif intérêt pour la réforme dans ce domaine au Canada. Par diverses mesures, le gouvernement a donc cherché à la fois à éliminer les règlements désuets, contradictoires et qui faisaient double emploi et à introduire des réformes pour rendre plus efficiente et efficace l'application de chacun des programmes de réglementation.

26.21 Parallèlement à cette réforme, les ministères fédéraux ont commencé à examiner la rentabilité de diverses stratégies, comme l'éducation et l'autoréglementation, visant à favoriser au maximum l'observation de la loi. Ils ont aussi envisagé des méthodes autres que les poursuites au criminel pour régler les problèmes d'inobservation. Citons entre autres les sanctions administratives et les recours civils. Tout en envisageant ces possibilités, les

La GRC est chargée de l'application d'un grand nombre de lois fédérales (voir le paragraphe 26.14).

ministères ont dû réexaminer leurs propres rôles par rapport à celui de la GRC, dont la principale stratégie d'application portait essentiellement sur la poursuite au criminel.

26.22 Alors que les ministères investis de pouvoirs de réglementation modifiaient leurs rôles, priorités et stratégies d'application de la loi, la GRC a dû s'adapter à la situation de façon à réduire le double emploi et les lacunes et à maintenir l'intégrité de l'application des lois fédérales. Ainsi, en 1976, lorsque les modifications à la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ont contribué à accroître le champ de responsabilité du ministère des Consommateurs et des Sociétés, la GRC a réduit ses efforts dans ce domaine. De même, lorsque Douanes Canada a créé ses escouades antidrogue en 1984, le rôle de la GRC aux points d'entrée a été grandement touché.

26.23 D'autres facteurs influent sur la façon dont la GRC s'acquitte de ses tâches liées à l'application des lois fédérales. D'abord, la Gendarmerie doit répondre aux besoins particuliers de différents ministères fédéraux. En outre, elle doit concilier les exigences de son mandat en ce qui concerne l'application des lois fédérales avec ses autres obligations. Ainsi, à la suite de plusieurs incidents survenus en 1985 et touchant la sécurité nationale et internationale, la GRC a dû transférer des ressources considérables, initialement affectées à l'application des lois fédérales, à des services de protection. En période de restrictions, les priorités de la GRC peuvent ne pas toujours correspondre aux attentes de tous les ministères fédéraux.

Comment la GRC pourrait-elle mieux s'adapter à la situation?

26.24 Le chevauchement des responsabilités ainsi que l'évolution des programmes de réglementation et des stratégies d'application décrits ci-dessus ont ouvert la voie à des conflits entre la GRC et les ministères. Pour réduire au minimum les possibilités de conflits de ce genre, il faut que la GRC encourage la collaboration et la coordination entre les membres de la

Gendarmerie et les ministères qu'elle compte parmi ses «clients».

26.25 Le Commissaire de la GRC a reconnu ce besoin. L'*Énoncé de planification directionnelle du Commissaire pour 1987*, précise que ce dernier : i) considère les ministères fédéraux comme des clients; ii) souhaite fournir des services professionnels efficaces en matière d'application de la loi pour répondre à leurs besoins; iii) veille à améliorer les systèmes d'information de la Gendarmerie afin de mieux rendre compte de ses activités aux ministères clients et aux organismes centraux.

26.26 Plus précisément, afin que la GRC puisse mieux répondre aux besoins des ministères qui font appel à ses services et collaborer plus étroitement avec eux, nous nous attendons à ce que soient institués les pratiques et les processus suivants :

- des ententes interministérielles qui définissent clairement les rôles et les responsabilités, les objectifs des programmes et les lignes de conduite en matière d'application de la loi, ainsi que des mesures ayant pour objet de favoriser la collaboration, la communication et la coordination entre les organismes;

- un processus de planification assurant la participation des ministères clients à la détermination des stratégies et des priorités en matière d'application de la loi, de la charge de travail prévue, des niveaux de ressources et des normes de rendement;

- la répartition des ressources ainsi que des activités de surveillance et d'orientation pour assurer une exécution efficace des plans convenus d'application de la loi;

- des systèmes et des procédures visant à présenter régulièrement à la direction de la GRC et à ses ministères clients un compte rendu du rendement;

- des vérifications et des évaluations périodiques visant à s'assurer que les activités de la GRC répondent aux besoins des ministères.

Observations et recommandations des vérificateurs selon le programme

26.27 Dans cette section, nous présentons les observations et les recommandations découlant de notre vérification des trois programmes de la GRC associés à l'application des lois fédérales. Les observations communes sont résumées ensuite, dans la section suivante : «Observations et recommandations des vérificateurs selon l'activité de gestion».

Programme de la police des drogues

26.28 L'usage de stupéfiants et d'autres drogues dangereuses demeure un problème grave au Canada. Deux lois fédérales régissent les drogues illicites, soit la *Loi sur les stupéfiants* et la *Loi sur les aliments et drogues*. Toutes deux relèvent du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et réglementent la possession, le trafic, l'importation et la culture de l'héroïne, de la cocaïne, du cannabis et de divers autres narcotiques.

26.29 En 1987, pour combattre le problème grandissant de la drogue au Canada, le gouvernement fédéral a annoncé le lancement de sa stratégie nationale antidrogue. Celle-ci préconisait le concours et la concertation de tous les ministères participants. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social était désigné comme principal organisme responsable, d'autres ministères fédéraux (y compris la GRC) participant à diverses activités pour réduire la demande et contrôler l'offre de drogues illicites.

26.30 La GRC a consacré beaucoup d'attention et de ressources à la mise en

oeuvre d'un programme antidrogue efficace. Ces ressources comprennent plus de 1 000 agents antidrogue à plein temps secondés par 500 employés affectés aux renseignements et à la surveillance dans ce domaine.

26.31 Ces dernières années, d'autres corps policiers devenant plus actifs dans la lutte antidrogue, la GRC s'est mise à travailler de concert avec eux dans le cadre du programme permanent d'opérations policières conjuguées. Le nombre de ces opérations est passé de 19, en 1987, à 40 en 1990. En outre, le ministère de la Défense nationale et la Garde côtière canadienne ont aidé la GRC à lancer un programme de lutte contre la drogue le long des côtes, pour combattre l'importation de drogues par voie maritime sur les côtes canadiennes. La GRC administre également un programme de sensibilisation aux drogues. En collaboration avec des organismes provinciaux qui s'intéressent à la toxicomanie, avec l'Association canadienne des chefs de police et avec d'autres ministères provinciaux et fédéraux, elle s'efforce de sensibiliser davantage la population aux lois sur les stupéfiants et aux méfaits que les drogues causent aux usagers, à leur famille et à la société. La GRC participe également à des opérations policières avec Douanes Canada.

Conflits entre la GRC et Douanes Canada

26.32 Aux points de passage frontalier, la GRC et Douanes Canada luttent de concert contre l'importation de drogues illicites au Canada. Toutefois, depuis 1984, il y a plusieurs sources de conflit entre les deux organismes.

26.33 Une entente signée en 1983 entre la GRC et Douanes Canada délimite leurs rôles et responsabilités propres dans l'application de diverses lois fédérales. Après que Douanes Canada eut introduit ses escouades antidrogue aux principaux points d'entrée en 1984, les deux organismes ont entrepris de négocier un accord portant expressément sur leurs initiatives de lutte antidrogue. Toutefois, malgré leurs efforts pour résoudre leur différend en matière de compétence, ils n'ont pas été en mesure de conclure un accord. Leurs relations se sont dégradées, entraînant des difficultés persistantes dans les opérations.

26.34 Le jugement prononcé par une cour de district de l'Ontario, en 1988, faisait état de ces difficultés. Selon le juge, (traduction) les conflits qui existent entre les deux groupes sont inopportuns lors de la tenue d'une enquête sur un crime.

26.35 Ces conflits portant sur les rôles et les responsabilités émergent dans plusieurs domaines : échange d'informations, cueillette de renseignements, collaboration aux points d'entrée, enquêtes à l'intérieur des frontières, liaisons avec la communauté internationale et attribution du mérite des saisies de stupéfiants. Ces problèmes influent directement sur l'efficacité de la lutte antidrogue au Canada. Les paragraphes suivants illustrent ce qui peut se produire en l'absence de concertation entre les deux organismes de lutte antidrogue.

Dans le cas d'une livraison contrôlée, il importe d'agir au bon moment.

26.36 Les drogues illicites entrent au Canada de plusieurs façons. Ainsi, elles peuvent être cachées dans des cargaisons ou transportées par des «passeurs» facilement remplaçables. Lorsque la drogue est détectée aux points d'entrée, il est souvent plus efficace de prendre pour cible les importateurs que de se contenter d'arrêter les passeurs. Une technique appelée «livraison contrôlée», qui permet la livraison de la drogue dans des conditions soigneusement contrôlées, est souvent utilisée à cette fin.

26.37 Dans le cas d'une livraison contrôlée, il importe d'agir au bon moment et le plus rapidement possible, car si un passeur ne livre pas la drogue promptement, le retard peut alerter et effrayer les importateurs. Toutefois, depuis que Douanes Canada a créé ses escouades antidrogue en 1984, la GRC s'inquiète du temps que met Douanes Canada à lui remettre les cas.

La GRC saisissant une importante quantité de marijuana en C.-B. (voir le paragraphe 26.30).

26.38 Ces retards s'expliquent du fait que les agents de Douanes Canada sont tenus d'observer une marche à suivre précise, c'est-à-dire qu'ils doivent fouiller les bagages, effectuer des fouilles personnelles, conserver les preuves, interroger les suspects pour déterminer si d'autres trafiquants sont impliqués. Ils doivent en outre respecter les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* et remplir les documents relatifs aux saisies.

26.39 Nous avons examiné tous les dossiers de 1989 sur les affaires de drogue à l'aéroport de Toronto et à celui de Mirabel et calculé le temps moyen qui s'écoule entre le moment où Douanes Canada décelait la présence de drogues et celui où Douanes Canada remettait les suspects à la GRC. Le processus durait en moyenne 105 minutes à Toronto et 110 minutes à Mirabel. La GRC insiste sur le fait que si l'on veut prendre les barons de la drogue, ces délais sont inacceptables. La pièce 26.3 montre ce qui peut se produire.

Pièce 26.3

ÉTUDE DE CAS

Heure	Temps écoulé depuis la découverte de drogues	Faits
21 h 30		Un passager en provenance de l'étranger arrive à un aéroport canadien
22 h 35		Douanes Canada décèle la présence d'une certaine quantité de drogues.
00 h 14	99 minutes	Douanes Canada termine les procédures requises et transmet le cas à la GRC.
Plus tard		Le suspect dit à la GRC que la drogue devait être livrée à un importateur dans une autre ville. Le suspect s'est montré coopératif, mais le dernier vol de correspondance a décollé à 23 h 45, éliminant ainsi les conditions idéales pour tenter une livraison contrôlée.

26.40 Nous avons également constaté que seules quelques livraisons contrôlées avaient été tentées à ces deux aéroports. La GRC nous a dit qu'elle aurait pu organiser un plus grand nombre de livraisons contrôlées si Douanes Canada l'avait informée dès que la drogue avait été décelée. Par ailleurs, Douanes Canada a indiqué que certains problèmes n'étaient pas de son ressort, notamment la disponibilité d'agents et le délai d'intervention de la GRC.

26.41 Le problème des livraisons contrôlées vient du fait que les deux organismes ne s'entendent pas pour déterminer lequel des deux est responsable de la poursuite de l'enquête lorsque des drogues ont été découvertes aux points d'entrée. Douanes Canada estime posséder la compétence requise en vertu de la *Loi sur les douanes* tandis que la GRC soutient que, lorsque des drogues ont été trouvées, il s'agit d'infractions à la *Loi sur les stupéfiants* et, par conséquent, de cas qui devraient être immédiatement confiés à la GRC pour enquête. Cependant, comme nous l'avons déjà mentionné, le problème des livraisons contrôlées ne représente qu'un aspect du conflit de compétence entre la GRC et Douanes Canada.

26.42 La GRC et Douanes Canada devraient conclure un accord définissant clairement leurs rôles et responsabilités propres en matière de lutte antidrogue aux points d'entrée, sur le territoire canadien et à l'étranger, de même que pour la cueillette et l'échange de renseignements et pour l'attribution du mérite des saisies.

***Commentaire de la GRC** : Accepté en principe. Une solution pratique consisterait à élucider et à incorporer dans une entente les rôles et les responsabilités propres aux deux organismes, aussi bien aux termes de la Loi sur les stupéfiants et de la Loi sur les aliments et drogues que de la Loi sur les douanes, de façon à résoudre les problèmes que les deux organismes ont rencontrés par le passé.*

***Commentaire de Douanes Canada** : Des mesures ont déjà été prises par les deux organismes pour tenter de régler ces questions.*

Difficultés liées à l'application des dispositions de la loi touchant les produits de la criminalité

26.43 En 1981, la GRC a mis sur pied le Programme antidrogue axé sur les profits des trafiquants dans le but de saisir les gains illicites des trafiquants de drogue et de réduire ainsi leur capacité de se livrer au trafic. En 1987, le gouvernement a présenté le projet de loi C-61 pour faciliter le gel, la saisie et la confiscation des produits de la criminalité. Ces nouvelles dispositions ont été promulguées en janvier 1989 et ont rendu possible la saisie de biens comme l'argent versé dans des comptes bancaires, les biens immobiliers et les commerces.

26.44 Au cours de la première année de la mise en vigueur de cette loi, la GRC a été en mesure de saisir des biens valant 37 millions de dollars (principalement de l'argent et des dépôts bancaires) soupçonnés de provenir de la vente de drogues illicites. Toutefois, le gouvernement aurait pu saisir d'autres biens valant plusieurs millions de dollars - notamment des biens immeubles et des commerces en activité - si les ministères fédéraux compétents avaient pu prendre les dispositions administratives nécessaires plus rapidement.

26.45 La mise en oeuvre efficace de la nouvelle loi nécessite que les organismes fédéraux intéressés (le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le ministère de la Justice, la GRC et le Conseil du Trésor) règlent certaines questions touchant, entre autres :

- les responsabilités, les lignes de conduite et les pratiques associées à la gestion des biens saisis;
- les ressources additionnelles nécessaires, le cas échéant, pour la gestion des biens, l'enquête et les poursuites judiciaires;
- la responsabilité financière lorsque l'État n'a pas gain de cause et doit verser des dommages-intérêts.

26.46 Nous convenons que la mise en oeuvre a été difficile parce que la loi est nouvelle, sans compter la question de la responsabilité de l'État et le nombre de ministères en cause. Néanmoins, en raison de la lenteur à régler ces problèmes, le gouvernement fédéral a subi des pertes financières et pourrait en subir d'autres. Voici des exemples :

- La GRC a dû passer par le procureur général des provinces plutôt que par le ministère fédéral de la Justice pour régler deux cas. Dans un cas, des biens valant plus de 1,4 million de dollars ont été confisqués et remis au trésor provincial plutôt que fédéral.
- Ce n'est qu'en mai 1990, soit 17 mois après la promulgation du projet de loi C-61, que le gouvernement fédéral a saisi le premier commerce soupçonné d'avoir été acheté grâce aux produits de la criminalité.
- Dans un certain nombre de cas, plutôt que de suivre les nouvelles dispositions législatives, la GRC a saisi de l'argent conformément à d'autres articles du *Code criminel*. Il a donc fallu conserver plus de huit millions de dollars en espèces dans les coffres de la GRC, où ils ne pouvaient rapporter aucun intérêt. La GRC s'est rendu compte de ce problème et cherche actuellement à trouver des solutions.

26.47 En avril 1990, soit dix-huit mois après l'adoption du projet de loi, un protocole d'entente, dans lequel étaient définis les rôles et les responsabilités propres aux ministères fédéraux, a été signé. Cependant, les questions concernant les ressources n'avaient pas toutes été réglées et les pratiques de gestion de l'actif n'avaient pas été définies. Étant donné les possibilités de confiscation au profit de l'État, il faudrait régler ces questions le plus vite possible.

Programme de la police générale

26.48 La police générale s'occupe de l'application d'autres lois fédérales qui ne sont pas du ressort du Programme de la police des

drogues ni du Programme de la police économique. Au total, il s'agit de plus de 20 lois fédérales, comme la *Loi sur les douanes*, la *Loi sur la taxe d'accise*, la *Loi sur l'immigration* et la *Loi sur la Convention régissant les oiseaux migrateurs*. Plus de 500 années-personnes sont consacrées à cette activité.

Conflits liés à l'application de la *Loi sur les douanes*

26.49 À la suite d'un décret promulgué en 1932, le «service de surveillance» relevant de Douanes Canada passait à la GRC, qui devenait alors responsable des activités liées à la contrebande, à la distillation illicite et au trafic illicite. La *Loi sur les douanes* a été modifiée de telle sorte que les membres de la GRC ont reçu le statut d'agents des douanes et, par conséquent, le mandat d'appliquer cette loi.

26.50 La «contrebande» est définie comme la non-déclaration intentionnelle de marchandises apportées au Canada. Au cours des années 30, on introduisait surtout de l'alcool. Toutefois, depuis les années 60, la nature de l'activité illégale a changé; il s'agit moins de simple contrebande que d'allégations frauduleuses (c'est-à-dire la sous-évaluation ou la fausse description de marchandises). Ce faisant, les importateurs se soustraient au paiement intégral des droits de douane.

26.51 En 1976, la GRC a lancé son programme d'enquête sur les fraudes à la douane. Douanes Canada y a vu un empiétement sur les activités qui avaient toujours été de son ressort. Par la suite, les deux organismes ont discuté de ce problème et signé, en 1983, une entente visant à clarifier les responsabilités de la GRC. Celle-ci ne devait s'occuper que des dossiers de non-déclaration de marchandises (c'est-à-dire de la contrebande au sens strict). Toutefois, la GRC pouvait faire enquête sur les cas de fraudes à la douane découlant de ses enquêtes portant sur la contrebande ou d'autres infractions criminelles. Douanes Canada précise qu'il s'agit de la principale source de conflits.

26.52 En 1989, la GRC, sans consulter au préalable Douanes Canada, a de nouveau attaché de l'importance à la «contrebande à grande échelle» et introduit un objectif de 200 000 $ en «valeur en douane» par an par enquêteur afin de les inciter à une meilleure sélection des cas. Cet objectif a eu deux effets contraires à l'application de la *Loi sur les douanes*.

- D'abord, l'objectif a indirectement encouragé les membres de la GRC à enquêter sur les cas d'allégation frauduleuse (parce que la valeur de ce genre de cas est habituellement plus élevée).

- Ensuite, les cas de contrebande «individuelle» confiés à la GRC par Douanes Canada ne faisaient pas l'objet d'efforts marqués ou de suivis par toutes les divisions de la GRC en raison des faibles montants en cause. L'absence de ce genre d'enquêtes était contraire à la stratégie générale de Douanes Canada, qui prévoyait des enquêtes sur un certain nombre de cas de contrebande individuelle.

26.53 L'imprécision d'un article de l'entente de 1983 et l'interprétation qu'en a donnée la GRC, conjuguées à l'objectif de 200 000 $, ont entraîné une hausse considérable des cas de fausse description et de sous-évaluation des marchandises qui ont fait l'objet d'enquêtes de la GRC depuis 1986. En outre, les possibilités de double emploi et de divergences ont augmenté, comme nous l'avons noté dans un certain nombre de cas. Bien que les représentants de la GRC et de Douanes Canada se soient rencontrés régulièrement à l'échelon national, ils n'ont pas été en mesure de résoudre ces problèmes. Le décret de 1932 ne prévoit pas ce genre de conflit.

26.54 De plus, nous avons remarqué que les deux organismes interprètent différemment certaines dispositions de la *Loi sur les douanes*. En effet, Douanes Canada a pour principe de faire appel à l'article 110 de la Loi uniquement aux postes de douane, tandis que la GRC y a recours aussi pour les fouilles et les saisies sur le territoire canadien, en attendant une opinion juridique à ce sujet. Ainsi, les deux

pourraient observer des pratiques différentes pour l'application d'une même loi. Il semblerait que cette question est sur le point d'être résolue.

26.55 Le ministre du Revenu national a conservé la responsabilité d'élaborer les lignes de conduite en vertu de la *Loi sur les douanes* et de coordonner les activités de Douanes Canada et de la GRC en matière d'application de la loi. La relation actuelle pourrait être sensiblement améliorée par suite d'opérations policières conjuguées, d'échanges de personnel, de rencontres régulières au niveau opérationnel et de la notification par la GRC des cas pouvant comporter des allégations frauduleuses, avant de poursuivre l'enquête.

La relation actuelle pourrait être sensiblement améliorée par suite d'opérations policières conjuguées et d'échanges de personnel.

26.56 La GRC devrait essentiellement réexaminer son rôle dans l'application de la *Loi sur les douanes*. Si elle continue à jouer son rôle actuel, elle devra veiller à ce que ses activités d'application de la législation douanière soient entièrement assorties aux lignes de conduite, aux stratégies et aux priorités de Douanes Canada.

***Commentaire de la GRC** : Accepté. Voir la réponse à la recommandation 26.42.*

26.57 L'application de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* n'est pas non plus sans problème. Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, ministère qui administre la Loi, fait participer la GRC et Douanes Canada à son application. Une entente a été signée en 1984 entre la GRC et le ministère des Affaires extérieures et des efforts sont déployés depuis 1985 pour que soit élaborée une entente tripartite, laquelle n'a toujours pas été conclue à ce jour. Ainsi, les rôles respectifs sont mal définis et il y a malentendu entre la GRC et Douanes Canada quant aux responsabilités et aux infractions à cette loi.

26.58 Il faudrait préparer une entente tripartite pour définir clairement les rôles et les responsabilités des parties en cause et indiquer nettement quelles infractions à la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* elles doivent faire respecter.

***Commentaire de la direction** : Accepté.*

Application de la *Loi sur l'immigration*

26.59 L'application de la *Loi sur l'immigration* incombe à Emploi et Immigration Canada (EIC). Le rôle et les responsabilités de la GRC en matière d'immigration ont été définis dans une entente qu'elle a conclue en 1984 avec EIC.

26.60 Les priorités de la GRC en matière d'application de cette loi visent les réseaux de passeurs de personnes ainsi que les avocats et les conseillers sans scrupules qui s'occupent des dossiers d'immigration. Bien que les priorités de la GRC concordent avec les lignes de conduite d'EIC, il n'existe aucun processus commun et officiel de planification établissant des buts, des charges de travail et des niveaux de ressources.

26.61 Les membres de la GRC mènent leurs enquêtes de façon tout à fait indépendante, mais communiquent avec les agents d'EIC s'il y a lieu. La GRC fait rapport à EIC sur tous les cas faisant l'objet d'une poursuite en justice ainsi que sur l'issue des cas que lui adresse cet organisme. La Gendarmerie communique également à EIC des renseignements pertinents ayant trait aux questions d'immigration.

26.62 En général, les relations entre la GRC et EIC sont bonnes. Lors d'une rencontre en mars 1989, la haute direction d'EIC a déclaré être satisfaite des services fournis par la GRC. Des représentants des deux organismes se rencontrent régulièrement, tant au niveau national que local, afin de discuter des

questions de politique et de fonctionnement. Bien que la GRC prépare chaque année un rapport sur le programme d'immigration et des passeports, nous avons remarqué toutefois que la Gendarmerie ne communique pas à EIC ce document qui fournirait aux gestionnaires de ce ministère des données sur l'application des dispositions concernant l'immigration.

26.63 Le chapitre 15 de ce rapport traite des activités d'application et de contrôle auxquelles participent EIC, la GRC et d'autres ministères et organismes fédéraux.

Nécessité d'améliorer les relations avec le Service canadien de la faune

26.64 Il incombe au Service canadien de la faune (SCF) de veiller à l'administration de plusieurs dispositions législatives et règlements, y compris la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* (LCOM), ayant trait à la protection de la faune au Canada.

26.65 En vertu d'un décret datant de 1932, la GRC est chargée de l'application de la LCOM. Toutefois, aucun document de l'époque ne définissait avec précision les responsabilités de la GRC; cependant, au cours des années, le rôle de la GRC s'est orienté davantage sur l'application des règlements.

26.66 Ces dernières années, la GRC a rajusté ses priorités et réaffecté les ressources consacrées à la LCOM. Ainsi, le temps que la GRC consacre aux dossiers relevant de la LCOM est passé de 47 726 heures en 1983 à 28 390 heures en 1988. Les consultations entre la GRC et le SCF au sujet de ces réaffectations de ressources ont été inadéquates puisqu'elles ne reposaient pas sur un processus commun et officiel de planification à l'échelle nationale pour faciliter les discussions.

26.67 De plus, la GRC a laissé vacants en 1988 les 55 postes de coordonnateurs chargés de l'application de la LCOM (l'équivalent de 28 années-personnes). Elle a pris cette décision sans consulter le SCF, qui n'en a été informé qu'après coup. Le SCF a d'ailleurs fait savoir que le niveau de services offert par la GRC ne pouvait satisfaire complètement les besoins croissants en matière d'application de la LCOM.

26.68 Le SCF est également chargé en grande partie de l'administration de la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction (CITES). Là encore, il n'y a aucune entente officielle au chapitre de la consultation et de la planification entre la GRC et le SCF pour l'application de la CITES. Le niveau de services de la GRC ne permet pas non plus de combler les besoins croissants dans le domaine de l'application de la CITES. Nous nous sommes aperçus que la CITES venait loin dans la liste des priorités de la GRC. Par conséquent, dans certaines divisions de la GRC, un grand nombre de cas relevant de la CITES ont été réglés prématurément ou n'ont même pas fait l'objet d'une enquête.

26.69 Une étude, menée par le SCF en 1989, a révélé qu'il serait utile que le personnel de la GRC reçoive une formation pour mieux connaître les dispositions de la CITES; cette formation relèverait du SCF. Par la suite, la direction de la GRC a reconnu que ses membres ne comprenaient pas très bien les dispositions législatives de la CITES.

26.70 La GRC et le SCF devraient préparer de concert une entente interministérielle, établir un processus de planification commun et veiller à la formation des membres de la GRC en ce qui concerne la LCOM et la CITES.

Commentaire de la GRC : *Accepté.*

Programme de la police économique

26.71 Le Programme de la police économique a pour objet l'application des lois fédérales d'ordre économique, comme la *Loi sur la faillite* et la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et prévoit des enquêtes dans les cas de contrefaçon, de fraude sur le marché des valeurs mobilières, de fraude envers le gouvernement fédéral et de délit informatique.

Il prévoit également des enquêtes sur des délits commerciaux tant au niveau national qu'international. Quelque 430 personnes regroupées dans les 33 sections des délits commerciaux au Canada participent aux activités du Programme. En 1988, les membres de la GRC ont consacré plus de 430 000 heures-personnes à cette activité.

26.72 Ces dernières années, la GRC a pris des mesures visant à améliorer l'efficience et l'efficacité du Programme de la police économique. On a introduit un analyseur informatique du marché des valeurs mobilières et un système permettant d'évaluer la complexité des cas. Toutefois, l'information nécessaire pour les enquêtes sur les fraudes pose un problème majeur. Ce problème est exposé en détail aux paragraphes 26.90 à 26.94.

Application de la *Loi sur la faillite*

26.73 La *Loi sur la faillite* est administrée par la Direction des faillites du ministère des Consommateurs et des Sociétés (Consommateurs et Sociétés Canada - CSC). La Loi donne au surintendant des faillites le pouvoir d'ordonner des enquêtes sur toute infraction à la Loi. Cela comprend les cas où les parties dépouillent une société de ses biens avant de déclarer faillite ou dissimulent des biens connexes ou encore leur attribuent une valeur moindre.

26.74 En 1972, dans une lettre d'entente, CSC a délégué certaines responsabilités d'enquête à la GRC. Les rôles et les responsabilités propres à chaque organisme ont été clairement établis dans les directives de 1986 du surintendant. La GRC s'occupe des cas criminels, mais elle peut avoir à participer à des enquêtes sur des cas d'ordre administratif ou de réglementation à la demande du surintendant des faillites.

26.75 Au cours des dernières années, le nombre des faillites au Canada et particulièrement des faillites personnelles a augmenté considérablement et CSC a adopté une ligne de conduite davantage axée sur les sanctions administratives. Ces changements ont eu un effet considérable sur la charge de travail de la Gendarmerie. La GRC et CSC se rencontrent régulièrement depuis peu pour discuter de planification et commencer à introduire des modalités de triage des enquêtes de sorte que les maigres ressources de la GRC en matière d'application servent uniquement à enquêter sur les cas de fraude majeure.

26.76 Pour les enquêtes sur les cas de faillite, les agents de la GRC ont généralement suivi le processus défini dans les directives de 1986. Les deux organismes communiquent librement et les décisions sont prises en consultation avec les agents de la Direction des faillites jusqu'à ce que le surintendant n'ordonne la tenue d'une enquête. Après cela, il appartient à la GRC de décider du genre de poursuite et, ensuite, de faire rapport à CSC de l'issue du dossier.

26.77 Cependant, mis à part ces rapports sur les cas individuels, la GRC fournit à CSC peu de statistiques récapitulatives sur le nombre et l'issue des cas de faillite, alors que ces données seraient fort utiles pour la gestion de la *Loi sur la faillite* en général, et pour évaluer et contrôler le rendement de la GRC dans le traitement des cas de faillite en particulier.

26.78 Il est question de l'administration de la *Loi sur la faillite* dans le cadre d'une vérification distincte du CSC au chapitre 16 de ce rapport.

Observations et recommandations des vérificateurs selon l'activité de gestion

Besoin de réviser ou de mettre à jour les ententes touchant l'application de la loi

26.79 Actuellement, la GRC a conclu plus de 60 ententes reliées aux services d'application de la loi offerts par la Gendarmerie aux ministères fédéraux. Ces ententes portent sur une période de plus de 50 ans, bien que cette pratique ne soit courante que depuis les

années 70. En 1984, le Solliciteur général a émis une directive exigeant que toute entente interministérielle portant sur l'application de la loi comprenne les éléments suivants :

- l'objet et les objectifs;
- la description de toutes les obligations de l'organisation;
- les voies de liaison et les points de contact;
- une disposition prévoyant sa modification ou son annulation;
- une description légale précise, y compris l'autorisation statutaire régissant l'entente;
- une clause prévoyant une vérification et une évaluation périodiques.

26.80 La directive ministérielle traite de nombreux aspects importants, mais elle ne va pas assez loin. Il faudrait y inclure également :

- une description détaillée des rôles et des responsabilités;
- des mécanismes d'établissement de la politique et de la stratégie d'application;
- des normes de rendement et des moyens d'évaluation;
- des mécanismes de compte rendu.

26.81 Nos conclusions sur le Programme antidrogue (26.32 à 26.41) et sur l'application de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* (26.64 à 26.70) illustrent à quel point il est important de signer une entente officielle portant sur tous les principaux aspects permettant d'assurer l'application efficace de la loi.

26.82 Un examen interne de la GRC effectué en 1989 a révélé qu'il n'existe aucun mécanisme pour examiner et mettre à jour les modalités des ententes et déterminer si elles sont toujours utiles. D'après cet examen, un bon nombre des ententes étaient dépassées et ne répondaient plus aux exigences de la directive ministérielle. On recommandait également la réévaluation de la grande majorité des ententes.

26.83 À la GRC, on est conscient de la situation et on a déjà pris des mesures pour que soit révisé son rôle dans le cadre de différentes lois fédérales. Après cela, on compte mettre à jour ou renégocier, avec chaque ministère concerné, les rôles et les responsabilités de la Gendarmerie à l'égard de chaque loi et remanier en conséquence les ententes portant sur l'application de la loi.

26.84 La GRC devrait, en collaboration avec ses ministères clients, réviser et mettre à jour toutes ses ententes touchant l'application de la loi et définir les rôles et les responsabilités en détail, instituer des mécanismes d'établissement de lignes de conduite et de stratégies d'application, élaborer des normes de rendement et des moyens d'évaluation ainsi que des mécanismes de compte rendu.

***Commentaire de la GRC** : La GRC est actuellement à revoir ses ententes touchant l'application de la loi, mais veillera à tenir compte à l'avenir des recommandations additionnelles formulées par le vérificateur général.*

Les besoins des clients ne sont pas clairement définis dans le cadre de la planification des programmes

26.85 Au cours de notre précédente vérification en 1981, nous avions remarqué que la GRC s'efforçait de répondre aux exigences du Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD), y compris l'élaboration de profils de programmes. Le profil de programme vise à définir le mandat, les objectifs, l'évaluation du rendement et les critères servant à la répartition des ressources; il constitue la base sur laquelle s'effectuent la planification et la gestion des ressources ainsi que l'évaluation des résultats pour chaque programme de la GRC. Il contient également des conditions préalables à toute vérification et évaluation.

26.86 Depuis 1988, la GRC a pris un certain nombre de mesures. En effet, elle a créé un nouveau système de répartition des ressources et révisé le cadre du plan opérationnel et les profils de ses programmes. Ces initiatives, une fois réalisées, constitueront une nette amélioration.

26.87 Toutefois, au moment de notre vérification, la Gendarmerie n'avait pas terminé les profils des programmes d'application des lois fédérales, en dépit du fait que le SGSD avait été introduit en 1979. L'absence de tels profils a nui aux activités de planification et de gestion de la GRC pour l'application des lois fédérales. De plus, l'ébauche du manuel de planification ne précise pas de quelle manière la Gendarmerie devrait faire participer ses ministères clients à la définition de leurs besoins en matière d'application de la loi. En conséquence, bien que la GRC ait consulté les ministères fédéraux concernés, elle ne s'est pas officiellement renseignée sur les besoins des clients.

26.88 Nos conclusions concernant l'application de la *Loi sur les douanes* (paragraphes 26.49 à 26.55) et de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* (paragraphes 26.64 à 26.70) indiquent à quel point il est important que la GRC incite ses ministères clients à participer au processus de planification et à quel point cette participation est essentielle pour que les services de la GRC répondent aux besoins des clients.

26.89 La GRC devrait terminer l'élaboration des profils de programmes pour ses activités d'application des lois fédérales. Dans le cadre de son processus de planification, elle devrait également consulter ses ministères clients afin de déterminer leurs besoins en matière d'objectifs d'application de la loi, de priorités, de charge de travail, de niveaux de ressources et de normes de rendement pour chaque loi à appliquer.

Commentaire de la GRC : *Accepté.*

Besoin d'améliorer les systèmes d'information de gestion

26.90 En 1981, nous avons observé que la GRC n'avait pas de critères pour évaluer ses besoins en dotation en personnel pour les différents programmes d'application des lois fédérales. Nous avons également signalé qu'il était difficile d'élaborer ces critères en raison du manque de données de base. Neuf ans après, ces données sont toujours insuffisantes.

26.91 Pour être plus précis, un grand nombre de données de base importantes ne sont pas consignées (ou incorrectement consignées). Voici des exemples :

- À la Police des drogues, les données sur le temps passé à résoudre des cas liés à la cocaïne ne sont disponibles que depuis le début de 1990; en outre, on ne dispose pas de données sur le temps consacré à enquêter sur différentes infractions, comme la possession, le trafic, l'importation, la culture de drogues illicites et les produits de la criminalité.

- Pour ce qui est de la Police économique, il n'existe pas de données sur le nombre de cas ni sur le temps passé à traiter les différentes catégories de fraude, notamment les fraudes sur le marché des valeurs mobilières, les délits informatiques et les fraudes envers le gouvernement fédéral. Plus de 200 000 heures ont été regroupées sous la rubrique «fraudes et détournements de biens».

- Dans le cas de la Police générale, les données sur le nombre de cas tombant sous le coup de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* et les heures consacrées à les traiter ne sont pas consignées.

26.92 Sans ces données de base, la GRC ne peut établir d'indicateurs justes pour évaluer et gérer ses activités touchant l'application des lois fédérales et ne peut ainsi s'assurer que les ressources limitées affectées à l'application de la loi ont été utilisées de manière efficiente et efficace. Tel que précisé ci-dessus, la

Gendarmerie a aussi besoin de ces données pour transmettre les résultats des programmes aux ministères fédéraux intéressés.

Sans des données de base, la GRC ne peut établir d'indicateurs justes pour évaluer et gérer ses activités touchant l'application des lois fédérales.

26.93 À la GRC, on est conscient des problèmes associés aux données sur la gestion. Ainsi, au moment de notre vérification, la Direction de la police économique et la Direction de la police des drogues essayaient d'élaborer des critères d'évaluation du rendement et de la répartition des ressources.

26.94 La GRC devrait améliorer ses systèmes de données sur la gestion afin de disposer des données nécessaires pour gérer les activités touchant l'application des lois fédérales, concevoir des mesures du rendement et donner un compte rendu des initiatives et des résultats obtenus aux ministères fédéraux intéressés.

***Commentaire de la GRC** : Accepté. Cela fait déjà partie de nos priorités stratégiques et la GRC veillera à prendre en considération les recommandations du vérificateur général afin de poursuivre plus loin dans ce sens.*

Influence du taux élevé de roulement du personnel sur l'exécution de certains programmes

26.95 La direction de la GRC reconnaît que, dans de nombreux secteurs d'application des lois fédérales, ses membres n'ont pas l'expérience ni l'expertise nécessaires pour mener des enquêtes complexes. Ce problème découle d'un taux élevé de roulement du personnel résultant de l'approche «généraliste» de la Gendarmerie à l'égard du perfectionnement des ressources humaines et des politiques de promotion, de rotation et de dotation en personnel qui s'y rattachent. L'exécution et la gestion du Programme de la police économique et du Programme des douanes et de l'accise ont été particulièrement touchées par le taux élevé de roulement du personnel.

26.96 En 1988, la GRC a conclu (traduction) qu'en raison du roulement anormalement élevé du personnel affecté au Programme des douanes et de l'accise, la valeur des saisies avait diminué, passant de 15,7 millions de dollars en 1980 à 6,1 millions en 1986. Selon une étude, le personnel de l'unité de douanes et accise du détachement de la Ville de Québec avait en moyenne une expérience de neuf mois. D'après une autre étude, dans les deux plus grandes villes du Canada, le taux de roulement serait le suivant :

	1988	1989
Toronto (23 postes)	87 %	65 %
Montéral (28 postes)	50 %	64 %

26.97 Dans la section des délits commerciaux de Toronto, moins de 40 p. 100 des membres font état de deux années d'expérience, période que la GRC considère comme le minimum nécessaire aux enquêteurs pour être efficaces. En 1989, une vérification du Service divisionnaire des infractions commerciales à Toronto a révélé que ce manque de continuité en matière de gestion avait également eu d'importants effets négatifs sur le programme.

26.98 En raison de ce taux de roulement élevé, on n'a pu profiter pleinement de plusieurs initiatives en matière de formation. Bien qu'au cours des cinq dernières années 522 membres aient suivi la formation de base du Programme des douanes et de l'accise (ce qui équivaut à former presque trois fois l'ensemble du personnel des unités de douanes et accise, soit 180 personnes), en 1989, 61 p. 100 de ce personnel n'avaient pas reçu cette formation de base. De nombreux agents ont été mutés juste après avoir suivi le cours.

26.99 Les affectations provisoires peuvent également nuire au rendement d'une unité. En 1988, l'unité chargé du Programme des douanes et de l'accise du détachement de Trois-Rivières a consacré 70 p. 100 de ses ressources à des activités de lutte antidrogue et à d'autres travaux exécutés par le personnel en affectation provisoire.

26.100 La direction de la GRC est au courant de ces problèmes de base et a déjà envisagé la possibilité de veiller à la «spécialisation» des membres de son personnel chargés de l'application des lois fédérales. On a haussé les normes de sélection du personnel pour les programmes de la Police économique et de la Police générale. L'application de ces nouvelles normes s'est toutefois heurtée à certaines difficultés.

26.101 La GRC devrait examiner le taux de roulement du personnel affecté à l'application des lois fédérales. Si celui-ci nuit au rendement, la Gendarmerie devrait prendre les mesures nécessaires pour corriger la situation ou en réduire la portée.

***Commentaire de la GRC** : Accepté. Cet aspect sera étudié dans le cadre du plan d'action stratégique de la GRC visant à améliorer la gestion des ressources humaines.*

Nécessité d'une réorientation et de précisions en matière de vérification

26.102 La GRC veille à quatre genres d'analyses et de vérifications : l'analyse de la qualité, l'analyse de la gestion, la vérification des activités des divisions et la vérification du Commissaire. L'organisme dispose également d'un groupe indépendant pour l'évaluation des programmes.

26.103 Nous avons trouvé qu'en général les vérifications et les analyses de la GRC sont menées selon une approche organisationnelle ou géographique et visent à évaluer dans quelle mesure l'organisme se conforme aux lois, aux règles de conduite et aux directives. Dans le domaine des activités policières, la conformité aux règlements et aux normes est importante. Nous pensons toutefois que l'application des lois fédérales serait plus efficace si la portée des vérifications du Commissaire s'étendait au-delà des questions de conformité et tenait compte, selon les programmes, des questions de gestion comme les ententes interministérielles, les processus communs de planification, les résultats des programmes et les méthodes permettant de recueillir les commentaires des clients.

26.104 La GRC a évalué ses activités d'analyse et de vérification en 1987. L'évaluation a révélé que les quatre niveaux d'analyse et de vérification faisaient double emploi. Elle a également permis de conclure que les procédures de contrôle n'avaient pas été appliquées de manière efficace puisque ces analyses et ces vérifications relevaient les mêmes erreurs. Pour corriger la situation à la suite de cette évaluation, la Gendarmerie a pris un certain nombre de mesures dont l'une se rapporte au concept de la vérification des programmes. En 1988, on a effectué une vérification expérimentale du Programme de la police économique. Or, la GRC n'a pas encore élaboré de méthodologie propre à ces vérifications.

26.105 La GRC devrait élaborer des méthodes propres à la vérification des programmes et mener les vérifications du Commissaire concernant les activités d'application des lois fédérales pour chaque programme de manière à ce que ces vérifications portent progressivement davantage sur les résultats.

***Commentaire de la GRC** : Accepté.*

Présentation d'information fragmentaire et incomplète au Parlement

26.106 Le Plan de dépenses (Partie III du Budget des dépenses) de la GRC et ceux des ministères intéressés contiennent peu de précisions sur la participation de la GRC à l'application de certaines lois. Le Parlement ne reçoit donc pas d'information sur le coût total de certains programmes de réglementation.

Ainsi, la GRC consacre annuellement environ 100 années-personnes à l'application de la *Loi sur la faillite* (comparativement à un total de 135 années-personnes à la Direction des faillites de CSC). Cela n'a jamais été signalé dans les plans de dépenses de la GRC ni de CSC. La participation de la GRC à l'application de la *Loi sur les douanes* en serait un autre exemple.

26.107 Des informations fragmentaires ou incomplètes peuvent amener le gouvernement et le Parlement à prendre des décisions peu éclairées et nuire à la surveillance qu'exerce le Parlement. La meilleure façon de tenir les ministères responsables de l'utilisation qu'ils font de leurs ressources est d'obtenir de l'information valable. Sans information complète, il peut y avoir double emploi et conflits, comme nous l'avons relevé dans l'action antidrogue et dans l'application de la *Loi sur les douanes*.

26.108 Dans son Plan de dépenses annuel, la GRC devrait préciser sa participation (en termes de nombre de cas et d'heures-personnes) à l'application de chaque loi lorsque ses activités requièrent, disons, plus de 50 années-personnes.

Commentaire de la GRC : *Accepté.*

Impossibilité pour la GRC de régler seule des problèmes de longue date

26.109 D'importants problèmes de chevauchement de responsabilités et de fonctionnement se sont développés entre la GRC et d'autres ministères et organismes fédéraux depuis le milieu des années 70.

26.110 Des études menées par le gouvernement en 1975 et en 1978 font état de certains problèmes, notamment de conflits en matière de stratégies et d'un manque de communication et de coopération entre les organismes chargés de l'application des lois fédérales. Ces problèmes nuisent à l'efficience et à l'efficacité. Une étude interne de la GRC menée en 1978 a confirmé l'existence de ces problèmes.

26.111 Notre Rapport de 1981 affirmait que «Les attributions de la Gendarmerie royale du Canada en matière d'application des lois fédérales subissent l'influence importante d'un mandat quelque peu ambigu dans le cadre de nombreux statuts fédéraux». On y ajoute que «Depuis deux décennies, toutefois, de nombreux ministères et organismes fédéraux ont assumé un rôle plus actif en matière d'application de la loi et se sont donné à cet égard des objectifs qui diffèrent de ceux de la GRC».

En dépit des initiatives amorcées par la GRC, certains problèmes sont plus solidement ancrés et appellent une solution en profondeur.

26.112 En 1984, le gouvernement a demandé au Solliciteur général d'amorcer une étude. Cette étude a mené à la publication en 1986 d'un rapport intitulé *Étude de l'application des lois fédérales* (EALF), lequel signalait les mêmes problèmes que ceux relevés dans les trois études précédentes. Néanmoins, le gouvernement n'a pas accepté la principale proposition de l'EALF visant l'établissement d'une commission d'application des lois fédérales en vue de coordonner et de normaliser le système. Au lieu de cela, le gouvernement a établi en 1987 un comité interministériel regroupant des sous-ministres et chargé de superviser l'élaboration et la mise en oeuvre de solutions aux problèmes relevés par l'EALF. Malheureusement, cela n'a pas apporté de solution à la principale lacune soulignée par l'EALF et les études précédentes, soit le rôle et les responsabilités de la GRC en ce qui concerne l'application des lois fédérales.

26.113 Ce chapitre porte sur les problèmes associés à l'application des lois fédérales qui

sont du ressort de la GRC. Premièrement, la Gendarmerie doit apporter des améliorations à ses opérations internes et à la gestion de ses programmes. Deuxièmement, elle doit veiller à tisser des relations plus étroites avec les autres ministères, ce à quoi le Commissaire s'est déjà engagé.

26.114 En dépit des initiatives amorcées par la GRC, certains problèmes associés à l'application des lois fédérales, notamment les différends portant sur le mandat et les différences de principes sont plus solidement ancrés et demandent une solution en profondeur. La GRC ou un ministère en particulier ne peuvent résoudre à eux seuls ces problèmes de longue date. Ainsi, les différends entre la GRC et Douanes Canada en matière d'application des lois sur les stupéfiants et les douanes peuvent justifier une action par le Cabinet.

26.115 Il est important de définir clairement le rôle de la GRC dans le cadre de chaque programme d'application des lois auquel il participe à l'heure actuelle. La GRC est maintenant à négocier le rôle qu'il sera appelé à jouer pour la mise en vigueur de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et de la nouvelle taxe sur les produits et services. En tentant d'élucider dans les meilleurs délais les responsabilités de la GRC par rapport à ces initiatives, il serait possible d'éviter plusieurs des difficultés interministérielles que nous avons observées lors de notre vérification.

27

La Gendarmerie royale du Canada

Services de soutien aux organismes canadiens chargés de l'application de la loi

La Gendarmerie royale du Canada

Services de soutien aux organismes canadiens chargés de l'application de la loi

Points saillants

27.1 La Gendarmerie royale du Canada (GRC) prête son concours, sur demande, à plus de 400 organismes chargés de l'application de la loi en assurant certains services spécialisés notamment la formation des policiers, les services de laboratoires judiciaires, l'identification par les empreintes digitales et un système informatisé de données portant sur l'application de la loi. Ces services contribuent à l'efficacité du maintien de l'ordre dans l'ensemble du Canada (paragraphes 27.5 à 27.8).

27.2 En général, les usagers sont satisfaits du niveau, du genre et de la qualité des services de soutien que leur offre la GRC (27.33 à 27.35, 27.49 et 27.106). Toutefois, la vérification des quatre entités de la GRC qui fournissent ces services nous a permis de relever ce qui suit :

- Le Service des laboratoires judiciaires est actuellement à remplacer certains de ses laboratoires offrant des services complets par de nouvelles installations où l'on pourra obtenir également tous les services. Ce faisant, on a négligé d'envisager d'autres solutions plus avantageuses comme une combinaison de laboratoires tous services et de laboratoires proposant un moins grand nombre de services (27.25 à 27.31).

- Bien que le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) puisse compter sur un certain nombre de mesures de contrôle, il serait préférable que le Centre se renseigne davantage et exerce un contrôle plus rigoureux sur toute éventuelle utilisation abusive des données (27.56 à 27.58).

- Le Collège canadien de police n'a pas mis à jour son programme pédagogique à long terme. Il continue donc d'offrir un enseignement pratiquement inchangé, ce qui pourrait nuire à l'exercice de son mandat (27.68 à 27.72).

- Le Service de l'identité judiciaire n'a pas toujours suffisamment renseigné ses usagers ou travaillé de concert avec eux afin de s'assurer de leur offrir les services qu'ils recherchent (27.79 à 27.97).

Points saillants (suite)

27.3 Bien qu'un certain nombre de ces services soient interreliés ou complémentaires, ils ont évolué chacun de leur côté et fonctionnent indépendamment les uns des autres. Chaque organisme a défini pour son propre compte la nature et les limites de ses services. Il serait préférable que le fonctionnement de ces services repose sur une philosophie unifiée et que l'on envisage pour l'avenir des services plus intégrés (27.100, 27.101, 27.107 et 27.108).

27.4 La vitalité des organismes de services repose sur la participation des usagers. Actuellement, il n'existe aucune approche uniforme portant sur la contribution ou la participation des usagers. Seulement deux de ces organismes de services ont constitué des comités consultatifs. Il est important que les usagers participent davantage à la conception, à l'élaboration et au fonctionnement de ces services (27.33, 27.47, 27.67, 27.81 à 27.83 et 27.95).

Table des matières

	Paragraphe
Contexte général	27.5
Historique	27.9
Contexte	27.11
Objectif et étendue de la vérification	27.14
Le Service des laboratoires judiciaires (SLJ)	
Contexte	27.18
Observations et recommandations	27.21
Le SLJ assure peut-être des services qui outrepassent son mandat (27.21)	
De nouveaux laboratoires sont construits sans analyse rigoureuse de toutes les possibilités (27.25)	
En général, les clients sont satisfaits des services du SLJ (27.33)	
Le SLJ doit améliorer son approche en matière d'évaluation du rendement (27.36).	
Le Centre d'information de la police canadienne (CIPC)	
Contexte	27.41
Observations et recommandations	27.49
Les usagers du CIPC sont généralement satisfaits des services, mais certaines préoccupations subsistent (27.49)	
Il faudrait surveiller plus étroitement l'utilisation des données du CIPC (27.51)	
La GRC n'a pas de plan antisinistre approuvé pour le CIPC (27.60)	
Le Collège canadien de police (CCP)	
Contexte	27.64
Observations et recommandations	27.68
Le CCP n'a pas mis à jour son programme pédagogique à long terme de façon à pouvoir remplir son mandat (27.68)	
Le Collège ne dispose pas d'un système permettant de vérifier périodiquement le bien-fondé de ses programmes de formation (27.75)	

Table des matières (suite)

Paragraphe

Le Service de l'identité judiciaire

Contexte 27.78
Observations et recommandations 27.79
La coopération et la participation des clients sont essentielles à l'efficacité des services d'identification de la GRC (27.79)
Le service d'archives de photos signalétiques n'est pas utilisé au maximum de sa capacité (27.85)
Le rôle du service d'identification des empreintes latentes n'est pas clair (27.88)

Étude de cas : Modernisation du Système automatisé d'identification dactyloscopique (SAID - Phase IV)

Le Service de l'identité judiciaire prend des mesures visant à améliorer ses pratiques d'évaluation du rendement et d'établissement du budget (27.97)

Observations et recommandations générales 27.98

Les Services judiciaires ne forment pas une entité intégrée (27.100)
En général, les clients sont satisfaits (27.106)
Quel devrait être le rôle futur de la GRC en matière de services de soutien? (27.107)

Pièces

27.1 Services aux organismes canadiens chargés de l'application de la loi
27.2 Service des laboratoires judiciaires de la GRC - services et charge de travail
27.3 Cas typiques d'analyse toxicologique
27.4 Fichier CIPC - statistiques de 1989, par type de transaction
27.5 Pourcentage de journées de formation au CCP, par genre de formation - 1989
27.6 Principaux centres d'archives - Service de l'identité judiciaire
27.7 Services de la GRC - identification dactyloscopique d'empreintes latentes
27.8 Aperçu - identification des empreintes latentes au Canada

La Gendarmerie royale du Canada

Services de soutien aux organismes canadiens chargés de l'application de la loi

Contexte général

27.5 La GRC offre de nombreux services spécialisés aux organismes canadiens chargés de l'application de la loi, notamment des services de laboratoires judiciaires, de formation de la police, de tenue des dossiers judiciaires, d'identification par les empreintes digitales, d'information en vue de l'application de la loi visant, entre autres, les personnes recherchées ou les propriétaires de véhicules immatriculés. Pour de plus amples détails sur ces services que la GRC définit comme étant les Services judiciaires, voir la pièce 27.1.

27.6 Bien que ces services ne représentent qu'une petite partie des dépenses de la GRC, ils constituent une contribution essentielle aux opérations des organismes chargés de l'application de la loi. Ils possèdent une réputation mondiale qui rehausse aussi bien l'image de la GRC que celle du Canada.

27.7 L'article 5 et le paragraphe 21(2) de la *Loi sur la GRC* confèrent les pouvoirs liés à ces services, décrivant en termes larges le pouvoir octroyé au Commissaire de la GRC de gérer et de contrôler la Gendarmerie. En 1973, le Conseil du Trésor a approuvé des modifications aux objectifs de la GRC, qui se sont reflétés de la façon suivante dans le Budget des dépenses principal de 1974-1975 : «aider, sur demande, tous les organismes canadiens chargés de l'application de la loi en leur offrant une formation policière spécialisée, des services de laboratoires judiciaires, d'identification judiciaire et d'information».

27.8 La *Loi sur la GRC* ainsi que les délibérations du Conseil du Trésor fournissent toutes deux une définition large de ces services destinés aux organismes chargés de l'application de la loi. Aussi, les divers services et les unités qui les fournissent ont évolué de façon quelque peu différente. En 1988-1989, la GRC a affecté plus de 65 millions de dollars et 860 années-personnes à ces services de soutien.

Historique

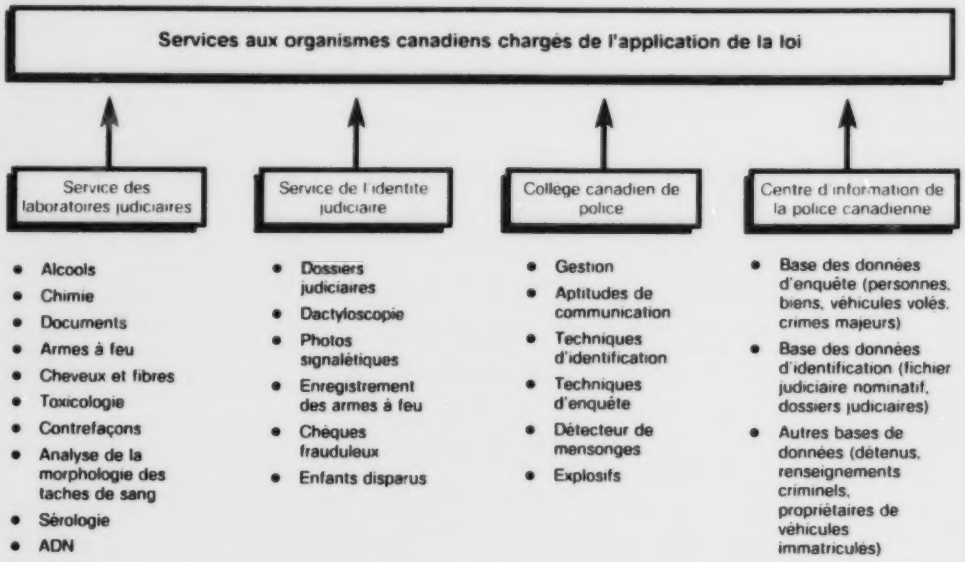
27.9 Ces services remontent à 1898, époque à laquelle le Parlement adoptait la *Loi sur l'identification des criminels* et organisait un bureau central à Ottawa où les corps policiers pouvaient faire parvenir les résultats de leurs enquêtes sur les criminels. En 1908 a été créé le Bureau central des empreintes digitales et des casiers judiciaires.

27.10 Au fil des ans, la GRC s'est dotée d'autres services. La Collection d'empreintes digitales d'un seul doigt a été établi en 1933 et le Bureau des armes à feu, en 1935. Le premier laboratoire judiciaire a été construit à Regina en 1937, le Collège canadien de police a été fondé en 1968 et le Centre d'information de la police canadienne a commencé ses opérations en direct en 1972.

Contexte

27.11 La GRC est appelée à offrir bon nombre de services visant à répondre aux besoins fort divers d'une vaste clientèle, ce qui représente un défi permanent. Plus de 400 corps policiers canadiens ainsi que des ministères fédéraux chargés de l'application de la loi, comme Parcs Canada, et divers organismes fédéraux, provinciaux et municipaux font appel à ces services. Les besoins du service de la police de la communauté urbaine de Toronto (5 373 agents), par exemple, sont en général fort différents de ceux du poste de

Pièce 27.1



Macklin, en Saskatchewan, où il n'y a qu'un seul agent.

La direction de la GRC doit se montrer vigilante dans sa poursuite des principes d'économie et d'efficience.

27.12 En 1966, le gouvernement fédéral a de nouveau exprimé son intention de mettre gratuitement les services de soutien de la GRC à la disposition des organismes chargés de l'application de la loi. À l'heure actuelle, la majorité de ces services sont financés par l'administration fédérale. Toutefois, à l'occasion, on impose des frais pour certains services (citons entre autres, le partage du coût des lignes et des terminaux utilisés par le Centre d'information de la police canadienne ou le prix des repas des étudiants au Collège canadien de police).

27.13 En raison de la gratuité de ces services, la GRC doit faire face à des exigences particulières. Comme le client n'exerce pas implicitement de pressions en matière de rentabilité, il incombe à la GRC de veiller à ce que soient respectés les principes d'économie et d'efficience.

Objectif et étendue de la vérification

27.14 La vérification visait à déterminer si la GRC répond aux besoins des clients de manière économique et efficiente.

27.15 La vérification portait sur le Service des laboratoires judiciaires (SLJ), le Centre d'information de la police canadienne (CIPC), le Collège canadien de police (CCP) et le Service de l'identité judiciaire. Elle était axée plus précisément sur cinq thèmes qui ont été examinés de concert avec la GRC :

- les pouvoirs conférés et l'étendue des opérations;
- l'aptitude à cerner les besoins des clients et à y répondre;
- l'importance accordée à l'efficience et à l'économie dans le cadre des services à la clientèle;
- l'exactitude et le caractère complet de l'information et des systèmes;
- la planification, la gestion de projet et l'obligation de rendre compte.

27.16 La vérification comprenait un examen des activités de la GRC aussi bien à la Direction générale qu'en région. Nous avons fait un sondage auprès des usagers de ces services, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de la Gendarmerie, ainsi qu'auprès d'organismes fournissant des services semblables, au Canada et à l'étranger.

27.17 Les Services judiciaires mentionnés ci-après n'ont pas fait l'objet d'une vérification puisqu'il s'agit essentiellement de services internes de la GRC. Ce sont :

- la Direction des normes professionnelles;
- les Services photographiques et les Services de soutien des groupes d'identification locale (Direction du service de l'identité judiciaire);
- la Direction de l'informatique (sauf pour le CIPC).

Le Service des laboratoires judiciaires

Contexte

27.18 Le Service des laboratoires judiciaires (SLJ) de la GRC comprend un réseau de huit laboratoires situés dans diverses régions au Canada. Il fournit aux corps policiers ainsi qu'au secteur judiciaire et à d'autres organismes fédéraux, provinciaux et municipaux canadiens, les services de spécialistes portant sur l'examen scientifique de pièces à conviction dans les causes criminelles. Pour l'exercice 1988-1989, le SLJ disposait de 24,9 millions de dollars et de 347 années-personnes.

27.19 Chaque laboratoire (à l'exception de celui de Montréal qui n'offre qu'un service portant sur les contrefaçons et les documents) assure des services normalisés de criminalistique : alcools, chimie, documents, armes à feu, cheveux et fibres, photographie, sérologie et toxicologie. D'autres services spécialisés touchant l'analyse morphologique des taches de sang et la génétique moléculaire (ADN) ne sont offerts que par certains laboratoires. Pour le détail des services et de la charge de travail des laboratoires du SLJ, voir la pièce 27.2.

27.20 Au cours des trois dernières années, le nombre total de dossiers à l'étude n'a guère évolué, soit environ 20 800 dossiers par an. Dans environ 53 p. 100 des cas, il s'agit de dossiers de la GRC dans l'exercice de ses fonctions à titre de police fédérale (15 p. 100), de police provinciale (23,5 p. 100) ou de police municipale (14,5 p. 100). Les autres dossiers proviennent en majorité de forces municipales indépendantes.

Observations et recommandations

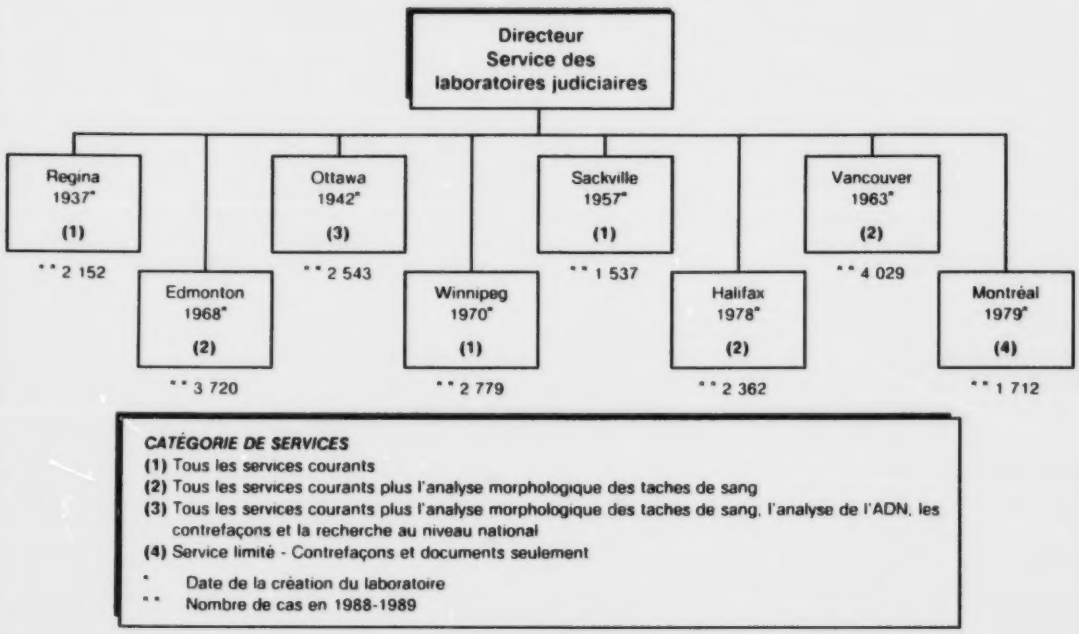
Le SLJ assure peut-être des services qui outrepassent son mandat

27.21 En vertu de son mandat tel que défini à la Partie III du Budget des dépenses (1990-1991), le SLJ doit fournir à toutes les forces de police canadiennes une aide technique et scientifique en matière de criminalité. Le SLJ est actuellement à corriger son manuel des services de laboratoire afin de s'assurer que toute demande d'analyse porte sur des actes criminels.

27.22 Parmi les cas qui outrepassent le mandat du SLJ, citons ceux qui relèvent de la *Loi sur les coroners*. Il s'agit d'enquêtes sur des décès pour lesquels les coroners ou les

Pièce 27.2

SERVICE DES LABORATOIRES JUDICIAIRES DE LA GRC - SERVICES ET CHARGE DE TRAVAIL



médecins légistes des provinces font appel au SLJ, principalement dans le domaine de la toxicologie ou de l'alcoolisme. Ces cas n'étant pas, en majorité, de nature criminelle, on peut considérer qu'ils ne relèvent pas du mandat du SLJ.

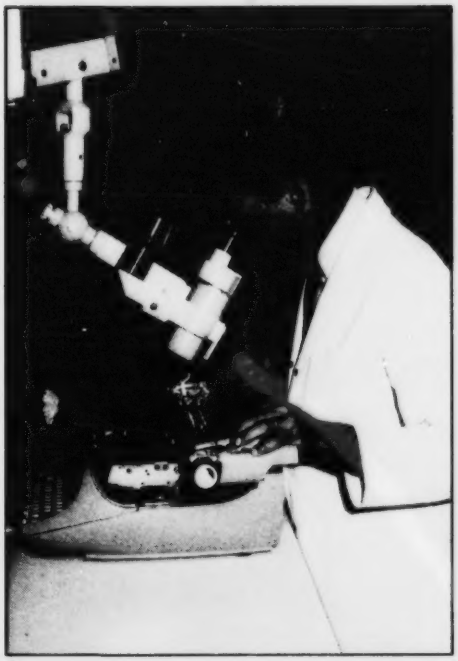
27.23 Selon le SLJ, les corps policiers et les coroners des provinces ne font pas grand effort pour déceler avant de transmettre les demandes qui, de toute évidence, ne sont pas de nature criminelle. En 1988 et en 1989, environ 10 p. 100 des dossiers à l'étude au SLJ relevaient de la *Loi sur les coroners*, ce qui représente des dépenses de 2,5 millions de dollars. La plupart de ces dossiers provenaient de provinces autres que la Colombie-Britannique et l'Alberta, lesquelles ont leurs propres laboratoires.

27.24 Le SLJ devrait prendre des mesures afin que les dossiers qui, de toute évidence, ne sont pas de nature criminelle ne lui soient pas soumis pour examen.

***Commentaire de la GRC** : Nous sommes d'accord. Compte tenu que la politique n'établit pas une nette distinction entre une mort pouvant être d'origine criminelle et un décès dû à une cause naturelle ou à une maladie, le SLJ élaborera des lignes directrices susceptibles d'aider les coroners et les médecins légistes. Des discussions à ce sujet ont déjà été amorcées avec les autorités provinciales.*

De nouveaux laboratoires sont construits sans analyse rigoureuse de toutes les possibilités

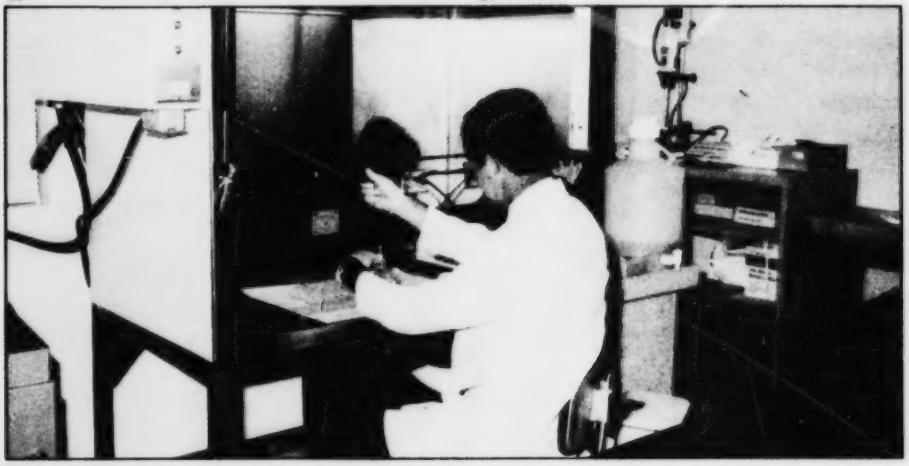
27.25 Le scénario de la construction des laboratoires du SLJ était généralement le même partout au Canada. D'abord, de modestes installations étaient construites dans une province pour répondre à un but précis, comme les analyses alcoométriques. Une fois ce service établi, la demande d'autres services entraînait la construction de nouvelles installations offrant tous les services courants.



1.

2.

3.



4.

Le SLJ offre des services dans plusieurs domaines courants de la criminalistique (voir le paragraphe 27.19).

1. *Documents*
2. *Cheveux et fibres*
3. *Armes à feu*
4. *Sérologie*

Aujourd'hui, exception faite du laboratoire de Montréal, le réseau de ces laboratoires où l'on fournit tous les services s'étend à l'ensemble du pays.

27.26 Le SLJ passe maintenant à une autre étape de son évolution puisque les anciens laboratoires doivent être reconstruits ou rénovés en raison de leur vétusté, des nouveaux règlements gouvernementaux d'hygiène et de sécurité ou encore, du manque d'espace. De plus, les responsables du SLJ envisagent de relocaliser un laboratoire déjà existant et d'en construire un autre.

27.27 Aux termes de la politique administrative du Conseil du Trésor (chapitre 540), le processus de planification des grands

projets doit comprendre une définition des besoins, l'examen des différentes solutions et une analyse coûts-avantages.

Le principe de la construction de laboratoires offrant tous les services n'a jamais été remis en question.

27.28 En 1989, avant que ne soit prise la décision finale au sujet de la reconstruction du laboratoire de Regina, on n'a pas procédé à une évaluation rigoureuse de toutes les possibilités, y compris une analyse coûts-avantages de chaque solution. Certains besoins ont été reconnus, mais l'analyse des solutions visait surtout à décider s'il valait mieux construire ou rénover, louer plutôt qu'acheter. D'autres solutions n'ont guère été examinées. Ainsi, on n'a pas remis en question le principe de la construction d'un laboratoire offrant tous les services. On a également omis d'envisager d'autres facteurs pertinents qui touchent la gamme des services offerts et les charges d'exploitation du futur laboratoire, notamment la manière dont les pièces à conviction sont ou seront acheminées, l'augmentation ou la diminution de la charge de travail et la possibilité de conclure des contrats de sous-traitance pour faire effectuer certaines analyses courantes.

27.29 Au même moment où l'on envisageait la reconstruction du laboratoire de Regina, on planifiait également la construction d'un nouveau laboratoire à Winnipeg. Étant donné la proximité de ces deux installations, on aurait pu envisager durant le processus de planification la possibilité de répartir ou de regrouper les services.

27.30 D'autres réseaux de laboratoires suivent cette approche. Le Centre de criminalistique de l'Ontario, l'Illinois State Forensic Laboratories et le Forensic Science Service Home Office du Royaume-Uni font appel à des laboratoires satellites ou à des laboratoires spécialisés dans certaines disciplines portant sur les armes à feu ou les documents.

27.31 En ce qui a trait à l'éventuelle relocalisation du laboratoire de Sackville, la situation est analogue. Bien que l'on n'ait pas encore pris de décision finale en matière de relocalisation et de construction, les délibérations à ce jour ont pour modèle les discussions sur le laboratoire de Regina. Cette décision ne devrait pas être prise isolément. Il faudrait tenir compte du nombre, de l'importance, de l'emplacement et du degré de spécialisation des laboratoires du SLJ situés dans la région de l'Atlantique, et ce, dans le cadre d'une stratégie cohérente et rentable afin de servir tous les clients de ces provinces.

27.32 Le SLJ doit s'assurer que les décisions futures touchant la construction des laboratoires soient axées sur l'étude et l'analyse coûts-avantages de toutes les solutions viables.

***Commentaire de la GRC** : Nous sommes d'accord. Les deux plus anciens laboratoires, à Regina et à Sackville, devraient être remplacés. Avant de prendre une décision finale, on effectuera une analyse complète des possibilités, notamment celle de regrouper, le cas échéant, certains services dans les centres régionaux.*

En général, les clients sont satisfaits des services du SLJ

27.33 Le SLJ évalue les préoccupations et le degré de satisfaction de ses clients à l'aide de sondages, de rencontres avec les usagers et d'évaluations au sein de la GRC. D'après les résultats d'un sondage national mené en 1986-1987 auprès des usagers des laboratoires ainsi que de nos propres entrevues avec des clients, ceux-ci se montrent généralement satisfaits des services du SLJ. Plus de 20 000 dossiers sont étudiés annuellement et il arrive rarement que le client ou le tribunal estime que le travail est inacceptable.

27.34 Lorsqu'il est appelé à établir la priorité des cas, le SLJ répond aux besoins de

ses clients. Les cas d'urgence sont traités sans tarder et l'étude de la plupart des dossiers est terminée à temps pour être présentée au tribunal.

27.35 Le contrôle de la qualité est un autre aspect important du niveau de service. Le SLJ a mis en place la plupart des éléments caractérisant un bon programme de contrôle de la qualité (contrôle des pièces à conviction, bon fonctionnement du matériel, procédures uniformisées, sélection et formation du personnel, échantillonnages périodiques). Outre l'administration d'évaluations prévues visant à déterminer les compétences de ses chercheurs, le SLJ effectue des tests aveugles mesurant la fiabilité de l'ensemble des travaux de laboratoire dans les conditions habituelles. Actuellement, les guides de formation et de méthodologie portant sur certaines disciplines sont incomplets ou désuets. Le SLJ prévoit mettre ces guides à jour au cours des prochaines années.

Le SLJ doit améliorer son approche en matière d'évaluation du rendement

27.36 Depuis 1983, le SLJ se sert du Système de rapport du travail du service pour évaluer le rendement dans les laboratoires. L'unité de mesure de la charge de travail porte sur le nombre de dossiers reçus et classés.

27.37 Puisque l'importance et la complexité des dossiers peuvent varier considérablement, certaines difficultés surgissent lorsque le nombre de dossiers sert d'unité de mesure pour évaluer la charge de travail. La pièce 27.3 illustre ces différences. D'autres laboratoires ont, pour cette même raison, rejeté tout système d'évaluation qui consiste à calculer le nombre de dossiers à l'étude et le temps consacré à l'étude de chaque dossier. Les données servant à évaluer la charge de travail doivent être à la fois homogènes et suffisamment détaillées (par exemple, tenant compte du nombre de pièces à conviction et de

Pièce 27.3

CAS TYPIQUES D'ANALYSE TOXICOLOGIQUE

	CAS A	CAS B				
DESCRIPTION	**Conduite avec facultés affaiblies par la drogue**	**Meurtre à l'arme blanche - usage de drogue possible - suspect sous garde**				
PIÈCES	**Échantillons de sang 1 ou 2 tubes à essai**	**Échantillons de sang - victime**	**Échantillon d'urine - victime**	**Contenu de l'estomac - victime**	**Prélèvement de tissus du foie - victime**	**Échantillons de sang - suspect**
ANALYSES À FAIRE	4 Tests	19 Tests *				
ACTIVITÉ ULTÉRIEURE	• Interprétation des résultats • Conclusions (Opinions) • Citation à comparaître	• Interprétation des résultats • Conclusions (Opinions) • Citation à comparaître				

* *Dans le cas B, plusieurs tests ont été faits pour toutes les pièces. Il est important de noter que les résultats des tests effectués sur une pièce détermineront le nombre et le genre de tests à faire sur d'autres pièces.*

tests) pour servir à mesurer le rendement individuel et celui de l'unité de travail.

27.38 Les employés du SLJ fournissent, une fois par mois, des données sur le nombre d'heures consacrées à l'étude de chaque dossier. D'autres laboratoires examinés ont précisé que, par souci d'exactitude, la collecte de données sur le rendement devrait faire partie des activités quotidiennes d'un laboratoire.

27.39 Le SLJ tient compte du travail réellement effectué en calculant le nombre d'heures passées à l'étude de chaque dossier et en comparant ce chiffre à des normes servant à mesurer la productivité dans chaque discipline. Exception faite des activités de laboratoire qui portent sur les cheveux et les fibres, on ne connaît pas l'origine de ces normes, qui d'ailleurs n'ont pas été homologuées. La plupart des employés touchés par le questionnaire estiment que ces normes sont mal fondées. Puisque le SLJ s'en sert pour prévoir les besoins en matière de ressources, il est difficile d'en avoir une idée juste.

27.40 Le SLJ doit améliorer son approche en matière d'évaluation du rendement en se servant d'une unité de mesure appropriée, en enregistrant les données quotidiennement et en établissant des normes exactes.

***Commentaire de la GRC** : Nous sommes d'accord. Le SLJ reconnaît qu'il y aurait lieu d'améliorer l'actuel Système de rapport du travail du service et, en conséquence, a décidé de le soumettre à un examen dans le cadre de l'étude du système informatique de gestion qui a débuté en 1989.*

Le Centre d'information de la police canadienne

Contexte

27.41 Le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) est un système informatique national fournissant aux organismes canadiens chargés de l'application de la loi une vaste gamme de renseignements visant à les aider dans l'exercice de leurs fonctions.

27.42 Les Services du CIPC, qui relèvent de la Direction de l'informatique de la GRC, disposaient pour l'exercice 1988-1989 d'un budget de 10 millions de dollars et d'un effectif de 72 années-personnes. La GRC a investi près de 25 millions de dollars en matériel (processeurs centraux, dispositifs d'entraînement, terminaux, installations électriques, climatisation...) destiné au CIPC.

27.43 Les données du réseau du CIPC proviennent de quatre sources différentes : (i) fichiers introduits par les forces de police - personnes recherchées ou disparues, véhicules, bateaux ou biens volés; (ii) fichiers introduits par le Service de l'identité judiciaire de la GRC - dossiers judiciaires; (iii) fichiers introduits par les services de renseignements de la police criminelle - dossiers de la police criminelle; (iv) fichiers transmis par des organismes non policiers - bureaux d'immatriculation des véhicules automobiles et dossiers de l'administration pénitentiaire.

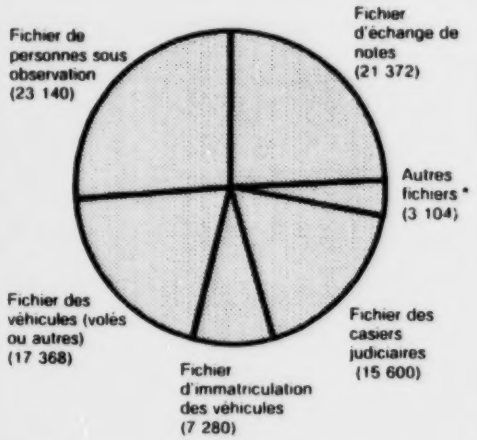
27.44 Au total, ces bases de données regroupent près de 30 millions d'enregistrements, dont environ 22 millions sont des enregistrements de véhicules automobiles et 2,4 millions, des dossiers judiciaires.

27.45 Chaque année, le CIPC traite plus de 87 millions de transactions (interrogations, entrée de données et mise à jour de dossiers) provenant de quelque 400 organismes. La pièce 27.4 décrit les diverses transactions réalisées sur le réseau de 5 251 terminaux du CIPC, lequel est en état de marche environ 98 p. 100 du temps.

27.46 Les usagers du CIPC appartiennent à trois groupes principaux : (i) corps policiers agréés (plus de 340); (ii) organismes ayant un accès limité au CIPC, notamment Parcs Canada; (iii) organismes n'ayant pas directement accès au CIPC (par exemple, les bureaux d'immatriculation des véhicules automobiles).

Pièce 27.4

FICHIER CIPC - STATISTIQUES DE 1989, par type de transaction (en milliers)



* Les autres fichiers comprennent ceux de la marine, des biens et des services de renseignements

27.47 Seul le Commissaire de la GRC a autorité sur les lignes de conduite et les procédures du CIPC. Un comité consultatif du CIPC, constitué en 1969, élabore les lignes de conduite et recommande que soient apportées des modifications au système. Ce comité représente les 400 organismes et leur donne la possibilité de participer à la gestion du Centre.

27.48 Les Services du CIPC de la GRC sont chargés des opérations courantes associées à l'exploitation du système, ainsi que de l'application de la politique, des activités de vérification et de la formation des usagers dans tout le Canada, sauf en Ontario et au Québec où ces responsabilités sont assumées par la province.

Observations et recommandations

Les usagers du CIPC sont généralement satisfaits des services, mais certaines préoccupations subsistent

27.49 Les Services du CIPC de la GRC évaluent régulièrement le degré de satisfaction de leurs clients. Par le biais de visites régulières aux usagers, d'examens internes menés par la GRC et de sondages sur certaines recherches en particulier, il a été possible de déterminer que la clientèle est en général satisfaite des services. Néanmoins, certaines préoccupations subsistent :

- le retard à apporter les changements demandés par les usagers, en raison de la vétusté du système et de la quantité limitée de ressources affectées à la programmation de ces changements;

- le manque d'information des usagers en ce qui concerne les plans que la GRC envisage pour le CIPC; cette information est indispensable aux organismes membres qui doivent prévoir des modifications ou des ajustements à leur propre système informatisé;

- le pourcentage élevé de dossiers du CIPC qui ne peuvent être validés (c'est-à-dire un dossier qu'un corps policier qui en fait la demande ne peut retracer au fichier source à l'intérieur de 15 minutes);

- les difficultés associées à l'entrée de données sur les véhicules automobiles à l'échelle du réseau du CIPC en raison des différences de transmission de ces données au Centre par les provinces.

27.50 Pour sauvegarder la crédibilité et l'utilité du réseau du CIPC, la GRC doit veiller aux préoccupations des usagers.

***Commentaire de la GRC** : Nous sommes d'accord. Des mesures seront prises pour régler les problèmes qui relèvent de la compétence de la GRC, et ce, dans le contexte du projet de restructuration du système, de*

Le réseau du CIPC est à la disposition de tous les organismes chargés de l'application de la loi (voir le paragraphe 27.46).

façon à répondre aux besoins actuels et à venir.

Il faudrait surveiller plus étroitement l'utilisation des données du CIPC

27.51 La *Loi sur l'identification des criminels*, la *Loi sur les jeunes contrevenants* et la directive ministérielle concernant la divulgation, par la Gendarmerie royale du Canada, de renseignements sur les antécédents judiciaires, de même que les lignes directrices des provinces donnent des précisions sur l'accès et les conditions d'accès au CIPC.

27.52 Les renseignements fournis par le CIPC sont de nature délicate, étant donné la capacité du système de produire et d'intégrer rapidement de grandes quantités de données. En outre, les dossiers des personnes sous observation (personnes soupçonnées d'infractions criminelles ou susceptibles de représenter un danger pour elles-mêmes ou d'autres personnes, soit un total de 27 644 en 1989), dossiers qui ne sont pas du domaine public, sont conservés au fichier des personnes dans le fichier de la banque de données d'enquêtes.

Le caractère délicat des renseignements fournis par le CIPC est accentué par la capacité du système à fournir rapidement des données intégrées sur l'application de la loi.

27.53 L'entrée de données inappropriées ou volontairement faussées de même que la divulgation non autorisée d'information pourrait entraîner des arrestations injustifiées, des dangers pour les agents de police, la perpétration d'actes criminels, le harcèlement ou la divulgation d'information policière.

27.54 Bien que chaque terminal ou appareil relié au réseau du CIPC doive s'identifier et que

chaque personne qui se sert de cet appareil et tente d'avoir accès au CIPC doive donner son nom et la raison pour laquelle elle tente de s'introduire dans le système, il n'y a pas de contrôle centralisé permettant d'identifier chaque usager, notamment à l'aide d'une carte à mémoire, d'un mot de passe ou d'un numéro personnel d'identification, lesquels sont normalement exigés lorsqu'on cherche à avoir accès à un réseau informatique de cette importance et contenant des renseignements aussi délicats. En cas de problème, ces identificateurs permettraient d'orienter les recherches jusqu'à la personne autorisée.

27.55 Selon nos observations, il faut rectifier un aspect physique du système. Puisqu'il serait compromettant de donner des précisions à ce sujet dans ce chapitre, la question a été portée à l'attention de la direction de la GRC.

27.56 Le CIPC reçoit chaque année plus de 45 millions de demandes et, de ce nombre, les Services du CIPC effectuent une cinquantaine d'enquêtes portant sur d'éventuels manquements aux règles de sécurité signalés par les corps policiers ou des individus. On ignore si le nombre de cas d'emploi abusif des données est plus élevé que le nombre déclaré.

27.57 Le manuel des règlements de vérification du CIPC porte en premier lieu sur la vérification de l'entrée des données et la sécurité des terminaux. Toutefois, les vérificateurs examinent également un petit échantillon des demandes de renseignements et des échanges de notes provenant de l'organisme faisant l'objet d'une vérification, afin de s'assurer que la personne qui adresse la demande de données au CIPC a précisé son nom et la raison pour laquelle elle tente de s'introduire dans le système. Les vérificateurs s'assurent également que les agents de police utilisent à bon escient le système du CIPC, en évitant de gêner l'acheminement de données par des énoncés inutiles.

27.58 Les Services du CIPC de la GRC doivent s'engager davantage à mettre en place des mesures appropriées pour déceler et contrôler l'emploi abusif des données. À l'heure actuelle, selon le manuel des règlements de vérification du CIPC, les vérificateurs ne sont pas tenus de vérifier si les demandes ont été adressées au CIPC pour des raisons légitimes.

27.59 La GRC devrait envisager la possibilité de mettre en place des identificateurs personnels pour l'accès au CIPC et d'augmenter ses activités de vérification dans ce domaine.

Commentaire de la GRC *: Nous sommes d'accord. L'exactitude et le caractère opportun des données du CIPC sont assurés par une vaste gamme de politiques, de procédures et de mesures techniques. Étant donné les nombreux dispositifs de sécurité interne du système actuel, les indiscrétions sont rares. On reconnaît toutefois que l'on pourrait prendre d'autres mesures pour assurer la sécurité des données du réseau du CIPC afin d'éviter qu'une personne non autorisée n'y ait accidentellement accès. Dans le cadre des activités liées au CIPC 2001, on se penchera sur les changements susceptibles d'améliorer la sécurité du système et d'assurer l'intégrité des données. Cette étude porterait notamment sur les cartes à mémoire comme identificateurs personnels.*

La GRC n'a pas de plan antisinistre approuvé pour le CIPC

27.60 Bien que la GRC ait pris des mesures pour assurer la sauvegarde des données et avoir un processeur central en réserve, il n'existe pas au CIPC de plan approuvé de redressement en cas de sinistre.

27.61 La Sécurité ministérielle de la GRC a effectué en mai 1988 une analyse des dangers et ébauché en janvier 1990 un plan d'urgence pour le compte de la Direction de l'informatique. L'analyse des dangers précise qu'aucune installation n'a encore été désignée advenant l'éventualité où il faudrait rétablir le service du CIPC. Un bon nombre des charges dont il est question dans l'ébauche du plan d'urgence n'ont pas été attribuées et on ne prévoit pas de mises à l'essai périodiques.

27.62 Selon les Services du CIPC, les corps policiers canadiens ne peuvent se passer des données du CIPC plus de 24 heures sans que leurs opérations n'en soient gravement perturbées. Pour l'instant, n'ayant pas de plan approuvé à cet effet, la GRC serait incapable de remettre le CIPC en marche dans les 24 heures après un sinistre.

27.63 La GRC devrait s'assurer de pouvoir remettre le CIPC en marche en temps opportun pour répondre aux besoins opérationnels des usagers.

***Commentaire de la GRC** : Nous sommes d'accord. La question du redressement en cas de sinistre n'a pas encore été résolue parce que jusqu'à tout récemment, il a été impossible de trouver une solution à prix avantageux. À ce sujet, nous sommes actuellement à mener des négociations visant à conclure une entente réciproque. La réalisation d'un plan de redressement dans les 24 heures et à un coût raisonnable ne semble guère possible, mais il est sans doute réaliste de penser que le CIPC puisse reprendre ses activités dans les 72 heures.*

Le Collège canadien de police

Contexte

27.64 Le Collège canadien de police (CCP) offre plusieurs programmes de formation et mène certaines activités de recherche en sciences sociales à l'intention des services de police, des organismes gouvernementaux et des corps policiers étrangers. En 1988-1989, le Collège disposait de 7 millions de dollars et de 79 années-personnes.

27.65 Le CCP qui, en 1938 ne donnait qu'un cours de formation aux sous-officiers supérieurs et aux agents, offrait six cours en 1971, pour acquérir finalement le statut officiel de collège en 1973.

27.66 Le CCP offre, chaque année, 35 cours différents à quelque 2 200 à 2 500 agents canadiens et à une centaine d'agents étrangers. Il propose deux catégories de cours : gestion et formation spécialisée. Pour un aperçu du pourcentage de journées de formation par genre de formation et nature de la spécialisation, voir la pièce 27.5.

27.67 Le Collège peut compter sur l'opinion et les conseils d'un comité consultatif qui veille à ce que l'établissement réponde aux besoins nationaux. Ce comité se compose de 14 membres dont un représentant des organismes suivants : GRC, Solliciteur général, Association canadienne des chefs de police et CCP ainsi qu'un représentant de chaque province.

Observations et recommandations

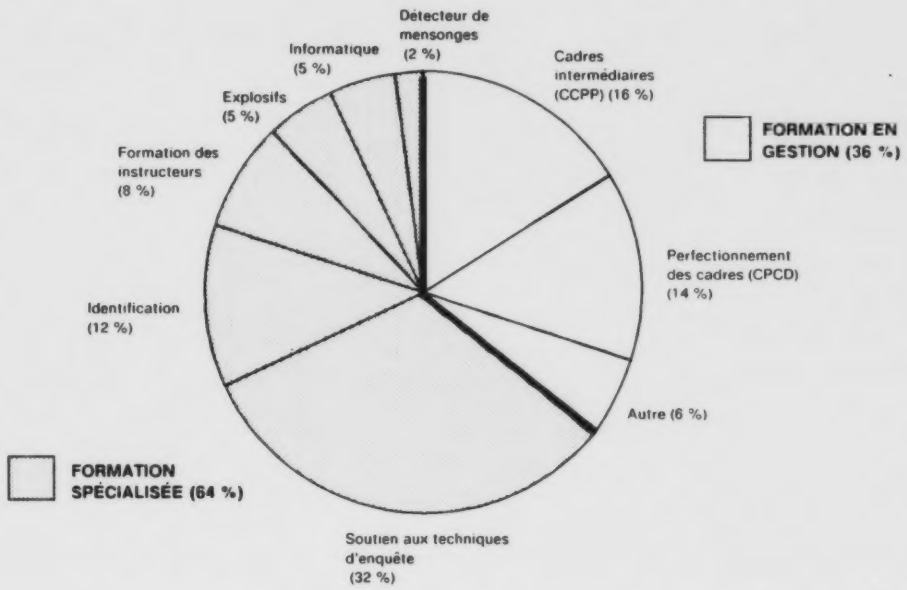
Le CCP n'a pas mis à jour son programme pédagogique à long terme de façon à pouvoir remplir son mandat

27.68 Le Collège a été créé pour jouer un rôle de premier plan dans la formation d'agents de police expérimentés en offrant aux corps policiers du Canada et de l'étranger des programmes de cours de haute qualité. Il était appelé à assurer une formation en gestion des cadres intermédiaires et supérieurs et à offrir des cours techniques portant entre autres sur les techniques d'enquête et d'enseignement. En 1976, le comité consultatif du CCP a convenu que le Collège viendrait en aide aux établissements provinciaux de formation policière jusqu'à ce que ceux-ci soient en mesure de créer des programmes de formation semblables.

27.69 Nombre de ces établissements provinciaux comme l'École de police de l'Ontario, l'Institut de police du Québec et la Justice Institute of British Columbia offrent maintenant des cours comparables à ceux du Collège, particulièrement dans le domaine de la formation en gestion. Ces programmes ayant fréquemment été structurés en collaboration avec les membres du Collège, la distinction entre ce dernier et les autres maisons de formation de la police est devenue moins

Pièce 27.5

POURCENTAGE DE JOURNÉES DE FORMATION AU CCP PAR GENRE DE FORMATION - 1989

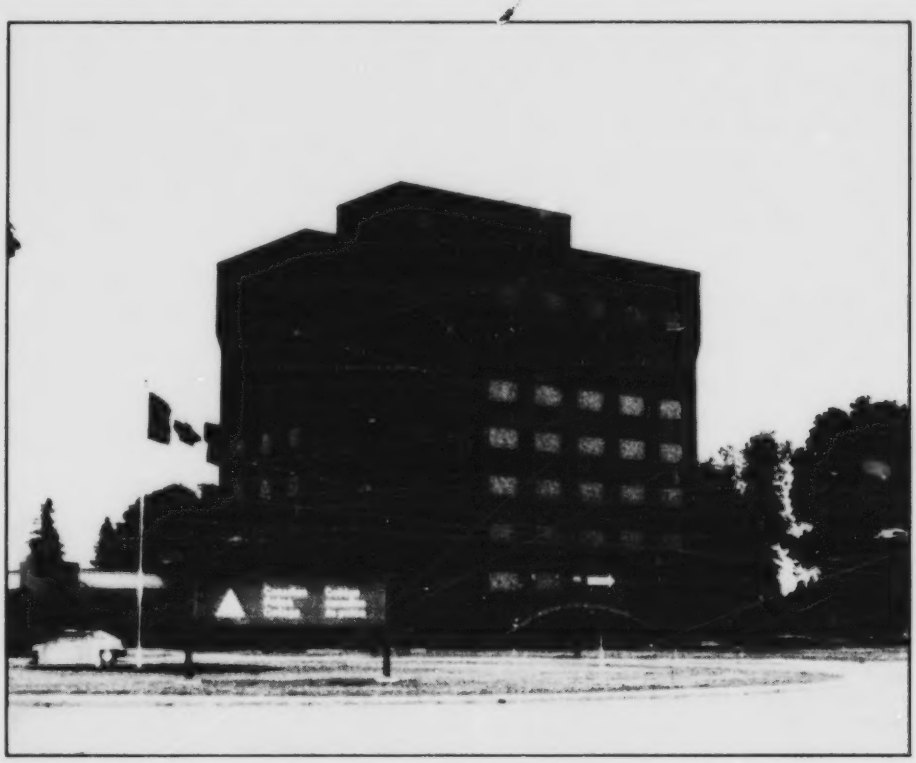


évidente. Le groupe de travail Nielsen a observé, en 1986, qu'il y aurait encore beaucoup à faire pour exploiter de façon plus rationnelle les ressources en formation du Collège, de la GRC, des établissements provinciaux, des services municipaux et des collèges communautaires.

Le Collège a été créé pour jouer un rôle de premier plan dans la formation d'agents de police expérimentés.

27.70 Au cours des dix dernières années, le programme pédagogique du Collège n'a pas sensiblement changé, ce qui s'explique en partie par le fait que les programmes existants sont toujours en demande. Le Collège continue de mettre l'accent sur les cours techniques ou spécialisés, comme l'indique la pièce 27.5. Par ailleurs, quelques participants ont fait part de certaines préoccupations à l'égard de la durée et du contenu du programme de perfectionnement des cadres supérieurs.

27.71 Bien qu'à l'occasion les responsables du Collège examinent les activités en cours à la lumière des buts premiers de l'établissement, le programme pédagogique n'a pratiquement pas été modifié. Le comité consultatif du CCP qui assure l'orientation dans ce domaine se compose principalement de représentants des forces de police. Notre examen des procès-verbaux du comité nous a révélé que les délibérations portaient habituellement sur des questions exigeant une attention immédiate comme l'attribution des places et les besoins en matière de formation pour l'année en cours.



Au fil des ans, le programme pédagogique du CCP n'a pratiquement pas changé (voir le paragraphe 27.70).

La question de l'orientation générale du CCP n'était généralement pas abordée.

27.72 Afin que le Collège puisse tenir un rôle de premier plan au pays en matière de formation policière, il devra compter sur les services de conseillers dans de nombreux domaines comme la criminologie, la sociologie, la gestion, l'enseignement et l'administration.

27.73 La GRC devrait revoir la philosophie et la raison d'être du Collège à la lumière de ses pratiques et de son programme actuels afin de trouver un équilibre souhaitable entre les cours de gestion et de formation spécialisée et ainsi bien remplir son rôle en tant qu'établissement national de formation.

27.74 Le Collège doit déterminer s'il serait utile de compter sur la participation d'une plus grande variété de spécialistes au sein du comité consultatif.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord. Outre l'énoncé directionnel du directeur du CCP pour 1990-1991, d'autres initiatives ont été ou seront amorcées dans des secteurs comme la remise sur pied de la Conférence sur la formation des directeurs de police et la récente initiative visant la création d'un comité d'orientation future. Des spécialistes de diverses disciplines, comme le droit, la criminologie et la sociologie, participeront aux activités du comité consultatif actuel du CCP.*

Le Collège ne dispose pas d'un système permettant de vérifier périodiquement le bien-fondé de ses programmes de formation

27.75 Les personnes qui connaissent bien les milieux d'enseignement et de formation reconnaissent qu'il est essentiel d'évaluer le bien-fondé des programmes de formation sur le plan de la pertinence, de l'utilité et de l'efficacité générale. Une évaluation de ce genre doit être menée de façon périodique et systématique à l'aide d'outils de sondage éprouvés.

27.76 Bien que le Collège dispose des mécanismes nécessaires pour vérifier de façon systématique le bien-fondé de ses cours de formation, cela n'a été fait qu'à l'occasion. Ce genre d'information aiderait le Collège à prendre des décisions sur le contenu des cours à offrir et le programme pédagogique général.

27.77 Afin que le CCP dispose de l'information nécessaire pour modifier son programme pédagogique et le contenu de ses cours, il faudrait qu'il en vérifie périodiquement le bien-fondé à l'aide d'une méthode éprouvée.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord. Cette question sera étudiée par le Comité d'évaluation de la formation et de l'analyse des normes qui a été remis sur pied en janvier 1990. Le comité est actuellement à mettre la touche finale à un plan pluriannuel d'évaluation systématique de tous les cours offerts au Collège.*

Le Service de l'identité judiciaire

Contexte

27.78 Le Service de l'identité judiciaire est en activité depuis plus de 80 ans. Il fournit actuellement un certain nombre de services comme les services de dossiers judiciaires et l'identification par les empreintes digitales, services essentiels aux opérations quotidiennes des organismes chargés de l'application de la loi. À cette fin, il s'occupe d'un certain nombre de centres d'archives. Il s'acquitte des tâches associées aux services des dossiers judiciaires et à l'identification par les empreintes digitales depuis sa création en 1908. Pour une description des principaux centres d'archives et services connexes au pays, voir la pièce 27.6. En 1988-1989, le Service de l'identité judiciaire disposait d'environ 24 millions de dollars et 365 années-personnes pour fournir ces services aux corps policiers.

Observations et recommandations

La coopération et la participation des clients sont essentielles à l'efficacité des services d'identification de la GRC

27.79 L'efficacité des services fournis par le Service de l'identité judiciaire aux organismes chargés de l'application de la loi dépend en grande partie de la coopération et de la contribution de ces organismes. Ainsi, lorsqu'un individu possédant un casier judiciaire est reconnu coupable d'un nouveau crime, le corps policier local doit transmettre les nouvelles données à la GRC pour la mise à jour du dossier de ce récidiviste. De cette manière, les autres usagers ont accès à des données complètes et à jour.

L'efficacité du Service de l'identité judiciaire dépend dans une large mesure de la coopération et de la contribution des usagers.

27.80 La participation de la clientèle ne se résume pas uniquement à la collecte de données. La GRC et les clients doivent se mettre d'accord sur la technologie à adopter (méthode d'enregistrement de l'information et mode d'accès) ainsi que sur les techniques à employer (préparation des données et transmission par les organismes qui fournissent ces données) pour que le service soit opérationnel.

27.81 Obtenir le degré de coopération nécessaire de la part d'un grand nombre de clients aux exigences et aux intérêts fort variés demande des efforts considérables. Pour cerner les besoins et les perceptions des clients, le Service de l'identité judiciaire mène des sondages. Après l'analyse des résultats, des décisions sont prises; les usagers en sont informés et sont priés d'envoyer leurs commentaires. Cette approche est encore plus

Pièce 27.6

PRINCIPAUX CENTRES D'ARCHIVES - SERVICE DE L'IDENTITÉ JUDICIAIRE

Centres d'archives	Nombre de dossiers	Services offerts	Charge de travail pour 1988-1989
1 Dossiers judiciaires	2.4 millions	• antecedents des criminels	622 840 dossiers traités
2 Empreintes des dix doigts (1)	2.4 millions	• identification des empreintes des dix doigts (2)	603 032 dossiers reçus
		• identification des empreintes latentes (3)	14 180 dossiers reçus
3 Bureau des armes a feu	950 000	• verification des noms et des armes	62 619 demandes traitées
4 Photos signaletiques de criminels	1.8 million	• demandes de photos signaletiques	245 246 photos signaletiques traitees
5 Cheques frauduleux	60 000	• identification, par l'écriture, du criminel	14 500 cas regles

(1) *Empreintes des dix doigts des individus accusés ou reconnus coupables d'infraction*

(2) *Identification des individus accusés ou reconnus coupables d'actes criminels*

(3) *Empreintes non identifiees relevees sur le lieu d'un crime*

efficace grâce à des visites périodiques chez les clients.

27.82 La mise sur pied du comité des services d'identification de l'Association canadienne des chefs de police ainsi que la création récente du groupe des usagers canadiens du SAID (membres disposant de matériel compatible avec celui de la GRC et donnant accès au Système automatisé d'identification dactyloscopique ou prévoyant se procurer ce matériel) représentent un autre aspect de la participation des usagers.

27.83 Le Service de l'identité judiciaire n'est pas doté d'un comité consultatif permettant aux clients de participer à l'élaboration de la politique du Service de l'identité judiciaire et à l'établissement du niveau de services. Le CIPC et le CCP ont initialement fait appel à des comités de ce genre pour les aider à la planification de leurs services, puis à titre de forum permanent pour la participation des usagers à l'établissement de la politique.

27.84 Voici deux exemples illustrant à quel point il est important d'offrir ces services en temps opportun, avec la coopération et la participation du client, et démontrant de quelle façon surviennent les problèmes.

Le service d'archives de photos signalétiques n'est pas utilisé au maximum de sa capacité

27.85 En dépit des efforts du Service de l'identité judiciaire, le service des photos signalétiques, offert dans l'ensemble du pays, n'est pas utilisé au maximum de sa capacité. Par suite d'un sondage effectué en 1982-1983 auprès de tous les corps policiers d'où il ressortait qu'un tel service répondait à un

En dépit des efforts de la GRC, le système de photos signalétiques n'est pas utilisé au maximum de sa capacité (voir le paragraphe 27.86).

besoin, la GRC a mis au point un nouveau système de photos signalétiques pour son centre d'archives. En 1989, toutes les régions, à l'exception de la Colombie-Britannique et des Prairies, avaient adopté le nouveau système, à un coût de plus de 1,1 million de dollars.

27.86 Selon un récent sondage effectué par la GRC, la plupart des corps policiers ont rarement recours au centre d'archives de photos signalétiques de la GRC. En général, ils obtiennent directement ces clichés du corps policier responsable de la dernière arrestation de l'individu. Certains organismes ont acquis leur propre système informatisé pour conserver ces clichés sur place.

27.87 En conséquence, les archives centrales de la GRC ne sont ni complètes, ni à jour. Le Service de l'identité judiciaire de la GRC est au courant du problème et évalue la situation.

Le rôle du service d'identification des empreintes latentes n'est pas clair

27.88 Certains problèmes ont également fait surface en ce qui concerne le service d'identification des empreintes latentes, l'un des services découlant de la tenue d'un centre national d'archives où l'on garde des dossiers des empreintes des dix doigts. Les empreintes des dix doigts sont les empreintes des individus accusés ou reconnus coupables d'actes tombant sous le coup de la loi. Comme la GRC est responsable des dossiers judiciaires, elle se sert des empreintes des dix doigts pour identifier sans équivoque les individus et faire en sorte qu'il n'y ait pas d'erreur de dossier.

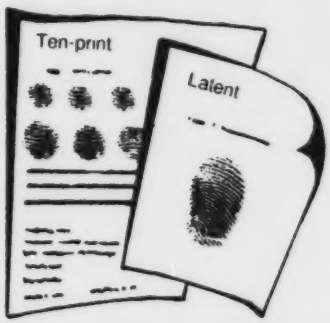
27.89 Les empreintes digitales latentes sont celles prélevées sur les lieux d'un crime. La GRC les identifie en les comparant aux empreintes de la collection des archives d'empreintes des dix doigts (voir la pièce 27.7). La pièce 27.8 donne un aperçu du nombre estimatif annuel d'empreintes latentes prélevées, analysées et identifiées par les

Pièce 27.7

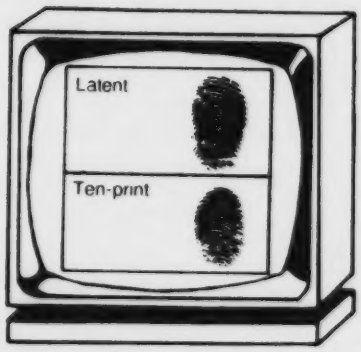
SERVICES DE LA GRC
IDENTIFICATION DACTYLOSCOPIQUE
D'EMPREINTES LATENTES

1. Empreintes digitales laissées sur le lieu du crime

2. Prélèvement des empreintes (latentes) laissées sur le lieu du crime



3. Recherche dans le fichier manuel et comparaison des empreintes latentes et des empreintes des dix doigts par le service de police local



4. Recherche dans le fichier automatisé et comparaison des empreintes latentes et des empreintes des dix doigts par la GRC

forces de police locales ainsi que le nombre d'empreintes latentes envoyées à la GRC.

27.90 La GRC a cerné certaines raisons pour lesquelles un grand nombre d'empreintes latentes ne lui sont pas transmises :

- ces empreintes ne sont pas d'assez bonne qualité pour faire l'objet d'une recherche par système informatisé;
- les corps policiers n'ont pas toujours le temps de préparer ces empreintes et de les faire parvenir à la GRC pour étude;
- les forces de police ne sont pas toujours assurées que la recherche sera menée dans les délais nécessaires;
- le taux d'identification étant faible (environ 5 p. 100), les corps policiers ne voient peut-être pas l'utilité d'envoyer ces empreintes à la GRC.

Pièce 27.8

APERÇU - IDENTIFICATION DES EMPREINTES LATENTES AU CANADA

27.91 En 1986, la GRC a décidé d'améliorer son Système automatisé d'identification dactyloscopique (SAID - Phase IV) afin d'accroître ses capacités, aussi bien en matière d'empreintes latentes que d'empreintes des dix doigts. Voir l'étude de cas qui suit pour des précisions sur ce projet. Tous les corps policiers ont été mis au courant des plans de cette initiative en automne 1986.

27.92 Bien qu'à ce propos plusieurs forces de police n'aient pas exprimé d'inquiétudes, certains services parmi les plus importants au pays, qui avaient acquis ou prévoyaient acquérir leur propre SAID pour l'analyse des empreintes au niveau local, ont soulevé un certain nombre de questions : la nature et le niveau exacts des services auxquels ils pouvaient s'attendre une fois les améliorations apportées; l'assurance que le niveau de services prévu par la GRC répondrait à leurs exigences immédiates en matière de recherche; et la mesure dans laquelle la technologie actuelle pouvait les aider à acquérir une meilleure capacité dans le domaine des empreintes digitales latentes.

27.93 Les réponses de la GRC à ces questions donnent des précisions sur le niveau de services que permettra d'offrir la phase IV du SAID. Des renseignements ont été fournis sur les améliorations par rapport au niveau actuel de services de même que sur la possibilité de s'occuper des empreintes latentes qui ne sont pas envoyées à l'heure actuelle à la GRC.

27.94 Résultat : deux corps policiers ont installé leur propre système automatisé, incompatible avec celui de la GRC; trois autres ont acheté du matériel compatible. En Alberta et en Ontario, l'on a envisagé l'installation de réseaux régionaux de SAID, dont les bases de données seraient en partie des répliques du centre d'archives d'empreintes des dix doigts de la GRC.

27.95 Étant donné l'évolution constante de la technologie et les perceptions diverses des usagers, nous reconnaissons qu'il est difficile d'arriver à ce que tous les corps policiers acceptent l'approche de la GRC. Néanmoins, en raison du risque que représente la

ÉTUDE DE CAS : Modernisation du Système automatisé d'identification dactyloscopique (SAID - Phase IV)

La GRC a suivi une approche comptant diverses étapes pour développer sa capacité en matière d'identification dactyloscopique (par les empreintes digitales), la plus récente étant celle de la modernisation du Système automatisé d'identification dactyloscopique (SAID - Phase IV).

Selon les conclusions d'un groupe de travail qui a fait rapport en 1984 ainsi que les résultats d'un sondage mené auprès des usagers en 1985, la capacité en matière d'identification par les empreintes digitales suscitait diverses préoccupations, soit : l'aptitude à répondre à une demande croissante dans des délais raisonnables; l'aptitude à effectuer une recherche dans toute la base de données dactyloscopiques sur une empreinte latente prélevée sur les lieux d'un crime majeur; et l'aptitude à assurer un taux d'identification comparable aux resultats obtenus à l'aide de techniques de pointe.

En 1986, la GRC a exposé son plan de SAID - Phase IV afin (i) d'éliminer la classification manuelle des empreintes des dix doigts, réalisant ainsi des économies de 15 années-personnes et de 517 500 $ annuellement; (ii) d'augmenter la capacité de recherche en ce qui concerne les empreintes latentes; et (iii) de relier toutes les bases de données des SAID en direct pour permettre des recherches concurrentes, faciliter l'accès à distance et réduire les délais. Le Conseil du Trésor a approuvé une dépense de 3,2 millions de dollars pour la période du 1er avril 1987 au 31 mars 1989, date qui marquerait la fin de la phase IV du SAID.

Tel que précisé aux paragraphes 27.92 et 27 93 de ce chapitre, plusieurs corps policiers importants ont soulevé des questions sur la nature et le niveau exacts des services que la GRC pourrait offrir dans le cadre du nouveau système, et ce, afin de décider de la capacité requise au niveau local. Deux services de police ont déjà acquis du matériel incompatible avec celui de la GRC. Trois autres ont acheté du matériel compatible et d'autres services policiers importants étudient la question.

La date d'achèvement des travaux a été repoussée au mois de juillet 1990 et le budget a été porté à 4,4 millions de dollars. En outre, la GRC devra verser d'autres sommes en raison de la perte d'économies prévues en matière d'années-personnes. La GRC précise toutefois que le vendeur a prêté du matériel à titre gracieux afin d'accélérer le processus de conversion. De plus, le vendeur a également convenu de convertir sans frais pour la GRC 327 000 fiches d'une collection de 2,4 millions de fiches.

Bien que les 4,4 millions de dollars approuvés par le Conseil du Trésor couvrent le matériel et les logiciels, d'autres dépenses comme la conversion des fiches et les frais de location d'une ligne de transmission de données pour un essai-pilote d'accès à distance à l'intention de la police de Vancouver et de la division «E» ont été imputées aux postes budgétaires actuels de la GRC.

Pour l'instant, la GRC ignore le coût total de la phase IV du SAID, lequel d'ailleurs n'a pas été calculé. Celui-ci comprendra les coûts en capital, les droits, les taxes, les taux de change, le coût de la conversion, la préparation des installations et l'entretien non seulement du système de la GRC, mais aussi des systèmes achetés par les autres corps policiers ainsi que le réseau nécessaire pour les intégrer. En 1986, la GRC estimait que si tous les services de police canadiens choisissaient de se doter de leur propre SAID (plutôt que de se relier à celui de la GRC), le total des dépenses serait nettement supérieur à 50 ou même à 60 millions de dollars. On n'a pas encore déterminé le coût total du réseau SAID tel qu'il est envisagé maintenant.

Pour conclure, il ressort que ni la direction de la GRC ni les usagers du SAID n'ont toujours eu l'information nécessaire au moment opportun pour prendre des décisions éclairées. Pour assurer le succès du réseau prévu de SAID, il faut pouvoir compter à l'avenir sur des informations plus complètes, en temps opportun.

prolifération des SAID et des conséquences qui en découlent, il faudra faire appel à une plus grande participation pour la formulation de lignes de conduite et de plans nationaux.

27.96 La GRC devrait établir des mécanismes afin que la politique du Service de l'identité judiciaire contribue à stimuler la participation de l'ensemble des forces chargées de l'application de la loi, à trouver un terrain d'entente au sujet de la prolifération des SAID et à déterminer ensemble les orientations futures.

Commentaire de la GRC : *Nous sommes d'accord. Le tout nouveau comité des services d'identification de l'Association canadienne des chefs de police ainsi que le groupe des usagers canadiens du SAID continueront d'inciter les services de police canadiens à contribuer à la définition du rôle et de l'orientation du Service de l'identité judiciaire. Le Service mènera des sondages et le personnel cadre rendra visite aux clients pour déterminer la pertinence des programmes. Ces sondages et ces visites permettront également de préciser les orientations futures.*

Le Service de l'identité judiciaire prend des mesures visant à améliorer ses pratiques d'évaluation du rendement et d'établissement du budget

27.97 En automne 1988, le Service de l'identité judiciaire a constitué un groupe de la planification chargée d'élaborer un processus de planification pratique ainsi que des indicateurs de la charge de travail et du rendement. Le groupe a établi quelques indicateurs, mais il y a encore lieu d'apporter des améliorations. Le groupe de la planification est au courant de ces problèmes et s'en occupe.

Observations et recommandations générales

27.98 Il est difficile d'offrir de nombreux services à divers usagers lorsque ceux-ci ne sont pas tenus d'y avoir recours ou de contribuer à en assumer les frais. Des facteurs comme : (i) les limites de financement du fédéral; (ii) l'évolution technologique; (iii) la disponibilité des fonds pour les systèmes locaux; (iv) les relations des clients avec la GRC; et (v) la définition du rôle de la GRC, peuvent tous avoir une influence sur l'efficacité de ces services.

27.99 Les Services judiciaires de la GRC contribuent à faciliter la communication et la coopération parmi les organismes chargés de l'application de la loi dans l'ensemble du pays. Les services offerts dans des domaines comme l'information (CIPC), la formation (CCP) et la recherche dactyloscopique (Service de l'identité judiciaire) aident à uniformiser l'approche dans toutes les provinces.

Les Services judiciaires de la GRC facilitent la coopération et la communication parmi les organismes chargés de l'application de la loi dans l'ensemble du Canada.

Les Services judiciaires ne forment pas une entité intégrée

27.100 Les Services judiciaires ne forment pas réellement une structure intégrée, mais sont composés d'une série d'unités organisationnelles desservant les organismes chargés de l'application de la loi. Historiquement, chacun des quatre organes de services de soutien a évolué de façon indépendante, traitant directement avec les organismes chargés de l'application des lois. Toutefois, dans certaines circonstances, il est nécessaire de mener une action concertée.

27.101 Une initiative amorcée en 1977 par le Commissaire en vue d'intégrer ces services dans l'ensemble du pays et des régions à l'aide d'un réseau de comités consultatifs et de

coordonnateurs régionaux n'a pas été mise en oeuvre. Récemment, par suite d'un changement organisationnel, ces organes ont été placés sous la direction d'un sous-commissaire, lequel est également responsable de la police de protection, un domaine exigeant une attention soutenue sur le plan de la gestion.

27.102 Idéalement, les services de soutien devraient être fournis par des organismes qui reconnaissent les besoins des clients de manière à assurer une qualité et un niveau appropriés de services. En l'absence de frais de services, l'efficience interne et le souci de l'économie doivent faire partie intégrante de la gestion de ces organismes.

27.103 Nombre d'organismes vérifiés avaient déjà apporté certaines améliorations en matière d'évaluation du rendement. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour en arriver à une saine gestion, axée sur l'utilisation d'indicateurs du rendement valables, une appréciation exacte de la productivité et un système visant l'obligation de rendre compte, tenant les gestionnaires et les employés responsables à la fois de la qualité et de la quantité des services assurés.

27.104 Dans le cadre de cette vérification, la GRC n'a pas été en mesure de préciser le coût total de ces services de soutien. Il devrait être possible d'identifier et de retracer tous les services de soutien fournis aux usagers de l'extérieur, et d'en déterminer le coût.

27.105 La GRC devra consolider ces services de manière à en faire une entité distincte, capable de cerner son degré de production, ses dépenses et l'indice de sa performance.

***Commentaire de la GRC** : Nous sommes d'accord. Reconnaissant qu'une meilleure coordination est souhaitable, la GRC travaillera à la réalisation de cet objectif en examinant les solutions qui permettraient de mieux cerner son degré de production, ses dépenses et l'indice de sa performance.*

En général, les clients sont satisfaits

27.106 Dans la plupart des cas, les clients sont satisfaits de la qualité et du niveau des services qu'ils reçoivent. Les préoccupations, le cas échéant, ont trait à l'incertitude en ce qui concerne le rôle futur de la GRC, ainsi qu'aux niveaux de service et aux arrangements financiers qui toucheront ces services.

Quel devrait être le rôle futur de la GRC en matière de services de soutien?

27.107 Ces préoccupations sont nourries par la façon dont chacun des quatre organismes ayant fait l'objet d'une vérification définit ses services. En l'absence d'une philosophie clairement établie et d'un ensemble de lignes directrices approuvées visant à rationaliser les opérations, chaque organisme a défini pour son propre compte la nature et les limites de ses services.

27.108 Avec les années, ces services ont été touchés par l'évolution de la technologie et des pratiques d'application de la loi. Leur portée, leur complexité et leurs coûts ont changé. D'anciens services centralisés où le travail se faisait manuellement ont été remplacés par des services automatisés et décentralisés. Or, la politique n'a pas suivi le rythme de cette évolution.

27.109 Le Solliciteur général du Canada et la GRC devront réexaminer leur politique et leurs pratiques actuelles en ce qui concerne les services de soutien de la GRC afin de s'assurer que les besoins des organismes chargés de l'application de la loi soient satisfaits. Pour cela, il faudra se pencher sur les questions suivantes :

- **Quel niveau de services la GRC offrira-t-elle à l'avenir?**
- **Quelles devraient être à l'avenir les dispositions concernant les coûts?**
- **De quelle façon et dans quelle mesure les usagers participeront-ils à l'avenir à l'élaboration de la politique dans ces domaines?**

- **Quelle stratégie adopter pour orienter les Services judiciaires vers le monde de demain?**

Commentaire de la GRC *: Nous sommes d'accord. En consultation avec le Solliciteur général du Canada, la GRC examinera ses politiques et priorités actuelles portant sur les services offerts aux organismes canadiens chargés de l'application de la loi.*

28

Le Secrétariat d'État

Citoyenneté

Le Secrétariat d'État

Citoyenneté

Points saillants

28.1 Des imprécisions à la *Loi sur la citoyenneté* rendent son administration difficile. Depuis 1985, le ministère s'interroge sur les modifications à y apporter. Cependant, au 1er avril 1990, aucun projet de modification à la Loi n'avait encore été présenté à la Chambre des Communes (paragraphes 28.22 à 28.26).

28.2 Plusieurs changements sont nécessaires pour traiter les demandes d'attribution et de preuve de citoyenneté d'une façon plus efficiente et en temps opportun, tel l'établissement d'une norme de rapidité de service, une meilleure répartition des ressources et des améliorations au processus de traitement des demandes (28.37 à 28.53).

28.3 La détérioration dans la rapidité du service d'émission des preuves de citoyenneté s'est traduite par une augmentation correspondante de l'émission, sans frais, de lettres de confirmation de citoyenneté canadienne. Pour l'année 1989-1990, plus de 10 000 de ces lettres ont été émises, réduisant ainsi l'efficience des opérations et créant un risque qu'elles soient utilisées frauduleusement (28.54 à 28.56).

28.4 Un retard de 13 mois dans la mise en application des augmentations progressives des tarifs, pour les services de citoyenneté, se sera traduit par un manque à gagner de l'ordre de 2,7 millions de dollars pour la période de 1988-1989 à 1991-1992 (28.77 à 28.81).

28.5 Le processus d'approbation des subventions et des contributions du Développement de la citoyenneté est long et lourd. De plus, environ 20 p. 100 des Centres d'accueil autochtones financés par l'entremise du programme de Développement de la citoyenneté ne répondaient pas à un critère d'admissibilité, soit d'être situés dans une région urbaine (28.96 à 28.104).

28.6 Depuis 1990-1991, la Partie III du Budget des dépenses de Multiculturalisme et citoyenneté n'indique pas séparément les frais d'opération de l'Enregistrement de la citoyenneté. Il est donc impossible d'établir le coût total de cette activité. De plus, les données sur le rendement ne sont pas divulguées pour les activités Enregistrement de la citoyenneté et promotion du civisme et Développement de la citoyenneté (28.106 à 28.109).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	28.7
Objectif et étendue de la vérification	28.17
Enregistrement de la citoyenneté et promotion du civisme	28.20
Contexte (28.20)	
La *Loi sur la citoyenneté* devrait être améliorée	28.22
Le processus de planification - des améliorations sont nécessaires	28.28
Efficience et efficacité des opérations	28.34
Augmentation importante du délai de service (28.35)	
Normes de rapidité de service non établies (28.37)	
Mauvaise répartition des ressources entre les bureaux (28.41)	
Les juges de la citoyenneté ne sont pas répartis entre les cours, selon les besoins (28.46)	
Des améliorations sont nécessaires au processus d'enregistrement (28.52)	
Planification inadéquate des besoins en informatique (28.58)	
Information de gestion non fiable et peu utilisée (28.65)	
Sécurité et contrôle	28.68
Risques d'utilisation irrégulière de cartes de la citoyenneté (28.68)	
Problèmes reliés à l'identification des personnes qui ont un dossier criminel (28.71)	
Retards dans la mise en application de nouveaux droits	28.77
Développement de la citoyenneté	28.83
Contexte (28.83)	
Peu de modifications dans les groupes financés (28.85)	
Critères imprécis d'évaluation des demandes (28.91)	
Processus d'approbation inutilement lourd (28.96)	
Quelques Centres d'accueil autochtones ne répondaient pas à un critère d'éligibilité du programme (28.102)	

Table des matières (suite)

Paragraphe

L'information destinée au Parlement 28.106

L'information est fragmentée et incomplète (28.106)

Pièces

28.1 Enregistrement de la citoyenneté - Description sommaire du traitement des demandes

28.2 Enregistrement de la citoyenneté - Données statistiques

28.3 Centre d'enregistrement de Sydney - Temps de traitement - Attributions de la citoyenneté

28.4 Centre d'enregistrement de Sydney - Temps de traitement - Preuves de citoyenneté

28.5 Centre d'enregistrement de Sydney - Demandes en mains au 31 mars - Attributions et preuves de citoyenneté

28.6 Retard dans la mise en application de nouveaux tarifs pour l'enregistrement de la citoyenneté - Chronologie

28.7 Développement de la citoyenneté - Budget des subventions et contributions pour 1989-1990

Le Secrétariat d'État

Citoyenneté

Introduction

28.7 Le secteur Citoyenneté du Secrétariat d'État se divise en deux activités, soit : Enregistrement de la citoyenneté et promotion du civisme et Développement de la citoyenneté. Ces deux activités sont sous la responsabilité d'un sous-secrétaire d'État adjoint. Les services sont fournis, à travers le Canada, par l'entremise de 9 bureaux régionaux, 17 bureaux de district et 30 cours de la citoyenneté qui se rapportent au sous-secrétaire d'État adjoint - Opérations régionales.

28.8 Enregistrement de la citoyenneté et promotion du civisme. L'objectif de l'Enregistrement de la citoyenneté et promotion du civisme est de fournir les services relatifs à l'acquisition de la citoyenneté canadienne et aux preuves de citoyenneté, ainsi que d'autres services prévus par la *Loi sur la citoyenneté*.

28.9 Sous l'autorité de la Registraire, l'administration centrale à Hull s'occupe de la gestion générale des opérations alors que le centre d'enregistrement de Sydney, en Nouvelle-Écosse, inscrit les nouveaux citoyens au registre de la citoyenneté, prépare les certificats, émet les preuves de citoyenneté pour les résidents canadiens et effectue d'autres travaux qui s'y rattachent.

28.10 En 1989-1990, les coûts directs de l'enregistrement de la citoyenneté, y compris les opérations régionales, se sont élevés à quelque 20 millions de dollars et 366 années-personnes ont été affectées à ce service.

28.11 Développement de la citoyenneté. L'objectif de cette activité est de favoriser l'accès et la participation à part entière des différents groupes clients à tous les aspects de la vie sociale et culturelle de la société canadienne et d'accroître la connaissance et l'appréciation de la diversité de la société canadienne et de ses institutions.

28.12 Certains programmes sont gérés par les agents de développement de la citoyenneté de l'administration centrale du Secrétariat d'État. D'autres sont décentralisés et offerts par l'entremise des opérations régionales.

28.13 Le ministère accorde soit des subventions, soit des contributions, selon le degré de contrôle exigé par le projet financé. Pour 1989-1990, les dépenses prévues sont de l'ordre de 78,3 millions de dollars, soit 48,7 millions en subventions et 29,6 millions en contributions. Les frais d'exploitation directs, y compris les opérations régionales, étaient estimés à environ 16 millions de dollars.

28.14 Création d'un nouveau ministère. En mai 1989, le projet de loi C-18 qui proposait la création du ministère d'État - Multiculturalisme et citoyenneté (MEC) a été déposé à la Chambre des communes. Bien qu'au 1er avril 1990, la Loi relative à la création de ce nouveau ministère n'ait pas encore été approuvée par le Parlement, il était prévu que, sous la nouvelle structure, l'activité de l'Enregistrement de la citoyenneté et promotion du civisme serait transférée à ce nouveau ministère et que le Secrétariat d'État (SÉ) fournirait les services de soutien et la réalisation des programmes du nouveau ministère par l'intermédiaire de ses opérations régionales.

28.15 Lors de notre vérification, les programmes étaient gérés sans qu'il y ait eu de modification apportée à la structure administrative et opérationnelle, quoiqu'une Partie III du Budget des dépenses ait été préparée pour le futur MEC, pour les exercices 1989-1990 et 1990-1991.

28.16 Notre vérification de l'activité Citoyenneté coïncide avec celle du secteur Immigration de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada dont il est question aux chapitres 12 à 15 du présent Rapport. L'enregistrement au registre de la citoyenneté canadienne des résidents permanents qui se qualifient complète le cycle de l'immigration.

Objectif et étendue de la vérification

28.17 Le principal objectif de la vérification consistait à évaluer si les activités de l'Enregistrement de la citoyenneté et promotion du civisme et du Développement de la citoyenneté ont été gérées en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience, et en conformité avec les textes réglementaires qui s'appliquent. Nous avons aussi examiné dans quelle mesure le ministère avait des procédés en place pour évaluer l'efficacité.

28.18 Notre vérification a couvert les opérations de l'enregistrement de la citoyenneté, sauf l'aspect promotion, ainsi que la gestion et le contrôle des subventions et des contributions du Développement de la citoyenneté. Nous avons également examiné l'information destinée au Parlement dans la Partie III du Budget des dépenses, en ce qui a trait à ces deux activités.

28.19 Durant cette vérification, nous avons visité l'administration centrale, trois bureaux régionaux, six bureaux et cours de la citoyenneté ainsi que le centre d'enregistrement de la citoyenneté, situé à Sydney, en Nouvelle-Écosse.

Enregistrement de la citoyenneté et promotion du civisme

Contexte

28.20 Les personnes nées hors du Canada, de parents non canadiens, peuvent devenir citoyen canadien à condition de respecter les exigences de la *Loi sur la citoyenneté*. Parmi ces exigences, notons que ces personnes doivent avoir été légalement admises au Canada à titre de résident permanent, avoir résidé au Canada pendant trois des quatre années qui précèdent immédiatement le dépôt de leur demande de citoyenneté, avoir une connaissance suffisante de l'anglais ou du français et du Canada.

28.21 La pièce 28.1 montre le cheminement d'une demande d'attribution et d'une demande de preuve de citoyenneté canadienne et la pièce 28.2 présente certaines données statistiques sur le nombre de demandes traitées depuis 1985-1986, les coûts ainsi que les années-personnes utilisées.

La *Loi sur la citoyenneté* devrait être améliorée

28.22 La *Loi sur la citoyenneté* a été modifiée en 1977. Celle-ci établit, entre autres, certaines exigences reliées à la résidence au Canada. Le Règlement sur la citoyenneté fournit d'autres précisions sur l'administration de cette loi.

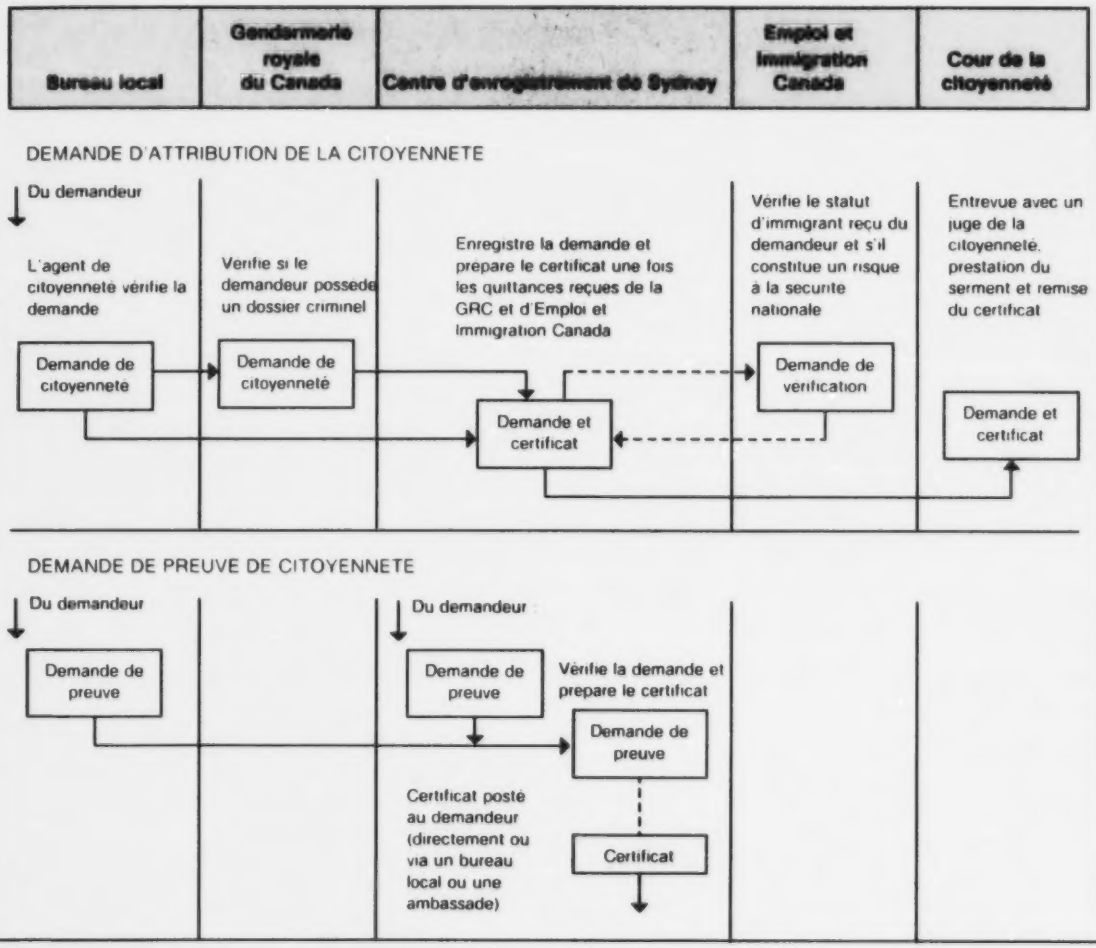
Des modifications à la Loi sur la citoyenneté se font attendre.

28.23 Depuis 1985, le ministère s'interroge sur les modifications à apporter à la *Loi sur la citoyenneté*. En 1987, le Secrétariat d'État demandait l'opinion de la population sur divers aspects de cette loi, par le biais du document «Citoyenneté '87 - Notre fierté nationale», en vue d'y proposer des modifications.

28.24 Le groupe d'Évaluation de programmes rapportait, dans son rapport de février 1988 sur l'enregistrement de la citoyenneté : (traduction) «Il y a des raisons sérieuses d'apporter des améliorations à certains articles de la *Loi et du Règlement sur*

LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT **Pièce 28.1**

ENREGISTREMENT DE LA CITOYENNETÉ
Description sommaire du traitement des demandes



la citoyenneté. Cette situation existe depuis longtemps et à ce jour n'a pas été traitée en temps opportun».

28.25 Ainsi, notre vérification a démontré qu'à cause des difficultés d'interprétation du terme «résidence», la notion originale du terme résidence a été élargie pour l'attribution de la citoyenneté.

28.26 Au 1er avril 1990, aucun projet de modification de cette loi n'avait encore été présenté à la Chambre des communes.

28.27 Le ministère devrait proposer que les modifications qui s'imposent à la *Loi sur la citoyenneté* soient déposées dans les plus brefs délais

Commentaire du ministère : *Le ministère demeure convaincu de la nécessité de modifier la Loi sur la citoyenneté. En 1988, le Cabinet a*

LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT **Pièce 28.2**

ENREGISTREMENT DE LA CITOYENNETÉ

Données statistiques

Description	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989	1989-1990
Demandes d'attribution	94 977	91 259	90 160	87 947	106 048
Demandes de preuve	41 792	48 714	51 901	50 056	54 197
Recherches dans les dossiers	38 092	37 223	41 406	46 769	46 181
Coûts directs	15 082 281 $	17 565 565 $	18 307 963 $	17 509 835 $	20 179 305 $ (1)
Coûts indirects	9 039 000 $	10 362 000 $	10 909 000 $	10 588 000 $	10 136 000 $ (1)
Recettes	4 208 037 $	4 237 822 $	4 221 481 $	4 207 112 $	5 524 960 $
% de recouvrement :	17,4%	15,2%	14,4%	15,0%	18,2%
Années-personnes :					
Hull :	382	45	45	45	45
Centre d'enregistrement :	(2)	122	122	122	122
Régions, y compris les juges de la citoyenneté :	(2)	204	199	199	199
Total :	382	371	366	366	366

(1) Prévisions
(2) Avant 1986-1987 les années-personnes étaient rapportées globalement

approuvé un ensemble de modifications fondées sur les consultations menées et les mémoires reçus, modifications qui n'ont pas été déposées devant le Parlement, celui-ci ayant été dissous. Le gouvernement, qui n'en demeure pas moins résolu à apporter des modifications à la Loi, a réitéré dans le discours du Trône de 1989 son intention de déposer «une nouvelle loi sur la citoyenneté». En juin 1990, le Cabinet a donné son aval au dépôt, cette année, d'une loi nouvelle et élargie sur la citoyenneté.

Le processus de planification - des améliorations sont nécessaires

28.28 Le processus de planification du ministère a fait l'objet d'une révision et d'une officialisation en 1988. L'objectif de cette révision était de régler les problèmes suivants :

- liens insuffisants entre la planification stratégique et la planification opérationnelle;
- insuffisance d'interaction entre les gestionnaires des différents programmes;
- absence de liens entre les plans à court terme et à long terme.

28.29 Bien que nous ayons constaté des améliorations dans l'élaboration des plans stratégiques pour les années 1989-1990 et 1990-1991, tel la consultation au préalable des gestionnaires régionaux, nous sommes d'avis que les améliorations visées par le nouveau processus de planification n'ont été atteints qu'en partie.

28.30 Par exemple, les objectifs à atteindre n'étaient ni quantifiés ni établis par ordre de priorité afin de permettre la liaison entre les processus de planification stratégique et opérationnelle. Nous n'avons relevé aucune référence à l'augmentation anticipée des demandes de citoyenneté ni au déplacement géographique des résidents permanents, au cours des prochaines années. De plus, la planification des services informatiques n'était pas intégrée au processus de planification stratégique des programmes. Il s'en est suivi un manque d'utilité de cette information pour la répartition des ressources entre les différents secteurs, selon une stratégie approuvée.

28.31 Notre vérification a relevé plusieurs situations qui auraient pu être évitées ou corrigées si une planification appropriée avait été effectuée, soit :

- le nombre de demandes de citoyenneté en mains a augmenté d'une moyenne de 12 000, au cours de l'exercice 1986-1987, à plus de 50 000 depuis l'exercice 1988-1989. Bien que cette augmentation, selon le ministère, ait été causée par des délais dans la vérification de l'aspect sécuritaire des demandeurs par le Service canadien du renseignement de sécurité, il demeure néanmoins que le Secrétariat d'État n'a pas mis en place des mesures efficaces pour réduire ce nombre de demandes en mains.

- une absence de normes de service qui n'a été reconnue que par suite des longs délais dans la livraison du service et qui a amené la création d'un groupe d'étude, en octobre 1989, pour étudier la situation;

- un retard dans l'établissement de solutions de rechange en vue du remplacement du système informatique actuel.

28.32 Nous comprenons que le retard dans l'instauration de la nouvelle organisation des ministères (SÉ et MEC) a créé un climat d'incertitude et a nui à la mise en place du processus de planification. Néanmoins, nous croyons que des améliorations sont possibles et nécessaires et qu'elles permettraient d'utiliser les ressources de façon plus efficiente.

28.33 Le ministère devrait :

- **quantifier ses objectifs opérationnels et établir un ordre de priorité;**

- **lier la planification opérationnelle, y compris les services informatiques, au processus de planification stratégique.**

Commentaire du ministère : *Le ministère constate que les recommandations du vérificateur général concordent avec les conclusions déjà tirées par sa haute direction et vont dans le sens des modifications déjà apportées à la planification.*

Pour ce qui est du traitement des demandes de citoyenneté, les niveaux de service assurés par des organismes externes tels que le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) - sur lesquels le ministère n'exerce aucun contrôle - jouent un rôle déterminant dans la longueur du délai exigé.

En 1987-1988, le SCRS, sans donner de préavis, a informé le ministère de son intention de ne plus faire d'enquêtes de sécurité sur les candidats à la citoyenneté en raison de la modification de l'ordre des priorités du gouvernement en cette matière. Résultat direct de cette décision, jusqu'à la mise en oeuvre des nouvelles modalités d'enquête en janvier 1989, les demandes de citoyenneté n'ont pas été traitées, ce qui a occasionné l'accumulation rapide d'un arriéré. Au cours de 1989-1990, on a pris des mesures stratégiques soigneusement planifiées sans pouvoir compter sur des ressources supplémentaires. Cependant, au cours des six ou huit derniers mois, du fait surtout de l'absence, non prévue, de délivrance de certificats de police par la GRC, l'arriéré n'a pas vraiment diminué. Il n'en reste pas moins qu'environ 102 000 demandes de citoyenneté et 53 000 demandes de certificats de citoyenneté ont été traitées en 1989-1990.

Ces problèmes ont été abordés dans le cadre de la planification pour 1990-1991, ce qui fait qu'avec la réaffectation des ressources et l'amélioration de la gestion, l'arriéré devrait être ramené à moins de 25 000 d'ici la fin de l'exercice. D'où une amélioration sensible du délai de traitement des demandes.

De plus, en 1989-1990, on a mis au point le Plan stratégique de gestion de l'information 1990-1995, qui porte notamment sur les solutions de rechange éventuelles au système actuel de traitement des données.

Efficience et efficacité des opérations

28.34 Voici quelques aspects clés de toute organisation qui fournit de façon efficiente des services directement au public :

- déterminer le niveau de service en termes de temps d'attente maximum avant d'être servi et le temps total pour fournir le service;
- prévoir la charge de travail et la convertir en années-personnes au moyen de normes de productivité fiables et des normes de niveau de service tout en considérant le nombre maximum acceptable de dossiers à avoir en mains;
- organiser le travail au moyen de systèmes, procédés et méthodes de travail efficients et prévoir l'utilisation d'un équipement approprié;
- surveiller et contrôler les opérations par des rapports sur le rendement.

Augmentation importante du délai de service

28.35 Nous avons constaté une augmentation des délais dans l'attribution de la citoyenneté et dans l'émission de preuves de citoyenneté, au cours des quatre dernières années.

28.36 En 1986, environ 91 p. 100 des demandes de preuve de citoyenneté étaient traitées en moins de 9 semaines alors qu'en 1989, on en traitait seulement 30 p. 100 dans ce même délai. Le ministère reconnaît que le délai dans le traitement des demandes de preuve de citoyenneté est une cause majeure d'insatisfactions de la part du public. En ce qui a trait aux demandes d'attribution de la citoyenneté, le temps moyen de traitement est passé de 30 à 40 semaines au cours de cette même période. Ce temps ne comprend pas les périodes d'attente pour obtenir un rendez-vous avec un agent de la citoyenneté, qui variaient de une à 24 semaines. Les données sur les périodes d'attente ne sont pas recueillies par le système d'information de gestion. Les pièces 28.3 et 28.4 montrent l'augmentation du temps de traitement applicable au centre d'enregistrement.

Depuis 1986, les délais de service de la Citoyenneté ont augmenté considérablement.

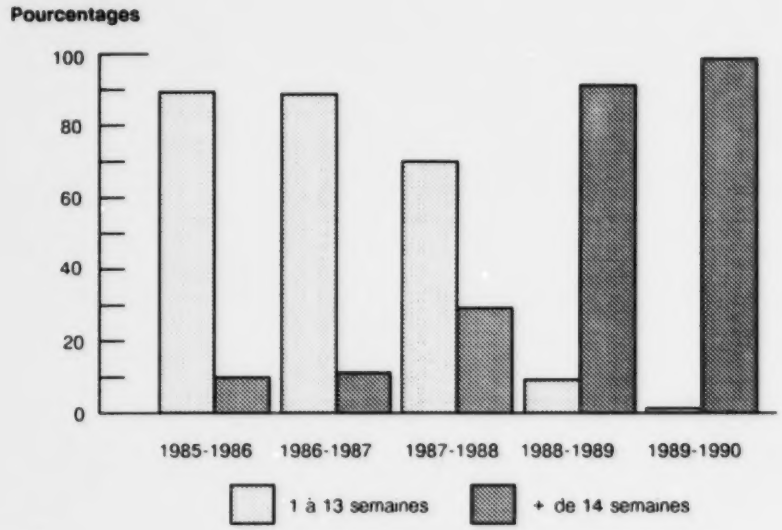
Normes de rapidité de service non établies

28.37 La gestion n'avait pas établi de normes pour la rapidité du service qu'elle veut offrir. Elle ne pouvait donc pas déceler rapidement les problèmes, leurs causes et appliquer les mesures correctives nécessaires. Devant cette situation, tel que mentionné au paragraphe 28.31, un groupe d'étude a été formé au sein du ministère, en octobre 1989, dans le but d'étudier cette question.

28.38 En janvier 1990, ce groupe proposait que l'attribution de la citoyenneté se fasse dans un délai maximum de 40 semaines et que le service pour les preuves de citoyenneté se fasse, à court terme, en 14 semaines pour le ramener, à moyen terme, à six semaines, y compris un temps d'attente maximum de quatre semaines pour obtenir un rendez-vous avec un agent de citoyenneté. Le groupe d'étude mentionne que le niveau de service de six

LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT **Pièce 28.3**

CENTRE D'ENREGISTREMENT DE SYDNEY
Temps de traitement - Attributions de la citoyenneté (1)



(1) Moyenne annuelle

semaines exigera des modifications importantes au processus actuel d'émission d'une preuve de citoyenneté. Au 1er avril 1990, aucune norme de rapidité de service n'avait été adoptée par le ministère, par suite du rapport du groupe d'étude.

28.39 Nous reconnaissons les efforts de la gestion en ce qui a trait à la prise en considération de l'établissement de normes de services. Cependant, les normes proposées reposent principalement sur les résultats atteints en 1986. Ces normes n'ont pas été revues en tenant compte des attentes des utilisateurs et de l'automatisation possible du processus d'enregistrement de la citoyenneté.

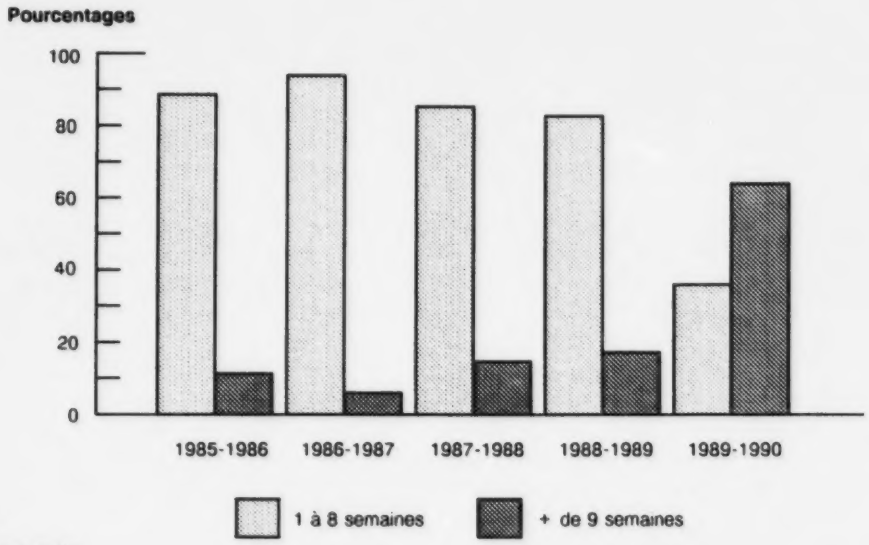
28.40 Afin d'améliorer le service au public, le ministère devrait établir des normes de rapidité de service qui comprennent le temps d'attente et le temps de traitement des demandes de citoyenneté et de preuve de citoyenneté et surveiller dans quelle mesure on satisfait à ces normes.

Commentaire du ministère *: Par suite des recommandations formulées par le groupe d'étude dont il est fait état au paragraphe 28.38, le ministère a entrepris un projet (Système et méthodes d'enregistrement de la citoyenneté) visant à élaborer un système automatisé de traitement des demandes et à apporter les ajustements nécessaires au déroulement des opérations et aux procédés manuels d'appui au système automatisé.*

Entreront en ligne de compte, des facteurs tels que l'économie, le respect des normes de service (délais de traitement des demandes) et la conformité aux exigences d'ordre sécuritaire et législatif.

LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT **Pièce 28.4**

CENTRE D'ENREGISTREMENT DE SYDNEY
Temps de traitement - Preuves de citoyenneté (1)



(1) Moyenne annuelle

Mauvaise répartition des ressources entre les bureaux

28.41 En raison de l'absence de normes établies de productivité et de rapidité de service, la répartition des ressources entre les bureaux et les cours de la citoyenneté n'était pas faite de façon à fournir un service efficient et efficace.

28.42 En fait, nous avons observé qu'il y avait des écarts qui allaient jusqu'à 92 p. 100 dans les ratios des volumes de demandes prévus par rapport aux années-personnes allouées entre les 19 bureaux/cours de citoyenneté qui prévoyaient traiter 2 000 demandes et plus durant l'exercice 1989-1990.

28.43 Voici quelques exemples qui illustrent l'absence de liens entre la répartition des années-personnes et le volume de demandes prévues pour 1989-1990 :

PRÉVISIONS POUR 1989-1990

Bureaux de citoyenneté	Volume (Note 1)	Années-personnes	Volume/A-P
North York	4 969	8,0	621
Edmonton	5 898	9,0	655
Surrey	3 486	5,0	697
Calgary	6 182	8,5	727
Vancouver	13 162	18,0	731
Waterloo	3 598	3,5	1 028
Oshawa	3 238	3,0	1 079
Scarborough	9 580	8,0	1 198

Note 1 Comprend les demandes prévues d'attribution et de preuve de citoyenneté.

28.44 Nous avons relevé le fait que le temps d'attente pour obtenir un rendez-vous avec un agent de la Citoyenneté était de 20 semaines au bureau de Scarborough alors que les rendez-vous s'obtenaient la journée même à Edmonton. Tel que mentionné au paragraphe 28.36, les périodes d'attente pour obtenir un rendez-vous avec un agent de la citoyenneté

n'étaient pas incluses dans les rapports de gestion.

Il y a absence de liens entre la répartition des années-personnes et le volume de demandes prévues entre les bureaux. En conséquence, le temps d'attente pour obtenir un rendez-vous pouvait aller jusqu'à 20 semaines.

28.45 Afin de mieux répartir les ressources en personnel et d'améliorer le service au public, le ministère devrait établir et utiliser des normes de productivité.

***Commentaire du ministère** : Le ministère continue de chercher à améliorer la répartition des ressources et s'est toujours soucié de l'amélioration du service au public. Nous avons pris un certain nombre de mesures pour rationaliser l'utilisation des ressources et la productivité et nous avons entrepris une étude de faisabilité sur l'automatisation des processus relatifs à la citoyenneté et à l'amélioration du service au public.*

Les juges de la citoyenneté ne sont pas répartis entre les cours, selon les besoins

28.46 En vertu de la *Loi sur la citoyenneté*, le gouverneur en conseil peut nommer tout citoyen canadien «juge de la citoyenneté». Ces nominations sont faites pour siéger à temps partiel ou à temps plein, pour un terme renouvelable (généralement pour trois ou cinq ans). En janvier 1990, il y avait 32 juges à temps plein et 17 juges à temps partiel. Pour l'exercice 1989-90, le coût des traitements des juges s'est élevé à environ 2,5 millions de dollars.

28.47 Les agents des cours de la citoyenneté convoquent les candidats qui ont obtenu les visas d'intégrité à une entrevue individuelle avec un juge de la citoyenneté, au cours de laquelle celui-ci procède à l'audition des demandeurs. Il s'assure, entre autres, que les candidats ont les connaissances nécessaires au sujet du Canada et de l'une des deux langues officielles et qu'ils satisfont aux conditions en matière de résidence au Canada. Dans la plupart des cas, les juges acceptent les demandes, mais ce sont toutefois les agents de la citoyenneté qui, par la suite, ont le pouvoir d'attribuer la citoyenneté canadienne. Une cérémonie de remise de certificat a ensuite lieu dans la cour de la citoyenneté où chacun des participants prête et signe le serment de citoyenneté et se voit remettre son certificat de citoyenneté canadienne.

28.48 Le nombre de demandes à examiner par juge variait, entre les cours, de 200 à plus de 2 500 en 1988-1989. Nous avons observé le fait que la nomination des juges de la citoyenneté n'était pas toujours faite de façon à assurer que leur répartition entre les cours soit la plus efficiente possible. Quoique ces dernières années il y ait eu une tendance à nommer des juges à temps partiel, nous considérons qu'il y a encore place pour de l'amélioration. Par exemple, trois cours qui traitent moins de 750 demandes chaque année ont chacune un juge à temps partiel alors que trois autres cours, qui reçoivent des volumes de demandes équivalents, ont chacune un juge à temps plein.

28.49 Selon le système en vigueur, les demandeurs de citoyenneté doivent se présenter au moins trois fois à la cour de citoyenneté, après avoir obtenu la documentation nécessaire et pris un rendez-vous. La première entrevue demande l'intervention d'un agent de la citoyenneté, les deux autres, celle d'un juge de la citoyenneté. Ce processus, tel que mentionné au paragraphe 28.36, est long et lourd autant pour le ministère que pour le demandeur lorsque ce dernier doit s'absenter de son travail à plusieurs reprises.

28.50 Nous croyons que le processus d'attribution de la citoyenneté pourrait être simplifié. Par exemple, l'entrevue avec le juge

Remise du certificat lors d'une cérémonie de prestation du serment de citoyenneté (voir le paragraphe 28.47).

pourrait se faire immédiatement après celle avec l'agent, ou certaines tâches effectuées par le juge pourraient être transférées à l'agent. En fait, le Groupe de travail Nielsen recommandait, en 1985, qu'une bonne partie du travail effectué par les juges de la citoyenneté le soit par les agents de la citoyenneté, ce qui se traduirait par des économies importantes. Jusqu'à maintenant, cependant, aucune redéfinition des tâches des juges n'a été effectuée. Toutefois, ces changements nécessiteraient des modifications à la *Loi sur la citoyenneté*.

28.51 Le ministère devrait :

- **répartir les juges de la citoyenneté en fonction des besoins;**

- **envisager des solutions de rechange pour simplifier le processus d'acquisition de la citoyenneté, par exemple, réassigner aux agents de citoyenneté certaines tâches accomplies actuellement par les juges de la citoyenneté.**

Commentaire du ministère : *Il est à noter que les juges de la citoyenneté sont nommés par décret du conseil. Au moment d'effectuer les nominations, on tient compte des besoins de la région à desservir; si la présence d'un juge à temps plein n'est pas justifiée, c'est un juge à temps partiel qui est nommé. Il importe de ne pas oublier que les juges de la citoyenneté n'ont pas que des fonctions quasi judiciaires à accomplir; ils doivent en outre, par exemple, faire la promotion de la citoyenneté auprès de la collectivité dans son ensemble. Il faut faire en sorte, compte tenu de la nature de notre pays, que toutes les régions soient desservies.*

La question de la réaffectation de certaines des fonctions des juges à des agents de la citoyenneté a été étudiée et débattue par le passé. Par exemple, dans une étude indépendante, M.S. Sutherland, de l'Université Carleton, a signalé que certaines des fonctions clés des juges, notamment celle qui consiste à encourager l'intégration et l'engagement des candidats à la citoyenneté canadienne, seraient perdues. L'important projet auquel on fait allusion au paragraphe 28.40 donnera l'occasion d'examiner tous les aspects du

processus d'accès à la citoyenneté afin de le rendre plus efficace.

Des améliorations sont nécessaires au processus d'enregistrement

28.52 Au centre d'enregistrement, on ne faisait pas de distinction entre le traitement des demandes d'attribution et celui des demandes de preuve, à l'intérieur de chaque unité de traitement. En temps normal, les premiers arrivés, les premiers servis. Ainsi, le traitement des demandes de preuve est assujetti aux délais engendrés dans la vérification des demandes d'attribution qui requiert l'intervention de tierces parties (la Gendarmerie royale du Canada et Emploi et Immigration Canada).

28.53 Nous avons observé qu'en effet, le niveau des demandes de preuve en mains n'a pas baissé lorsque le traitement des demandes d'attribution était au ralenti à cause des retards causés par la vérification de la sécurité et de la mise en oeuvre, en 1988-1989, du nouveau processus de vérification à l'Immigration (voir la pièce 28.5). À notre avis, un cheminement distinct pour les demandes d'attribution et de preuve de citoyenneté, qui sont deux opérations distinctes, devrait permettre un meilleur contrôle sur la production et la rapidité de ces deux services.

28.54 La détérioration dans la rapidité du service a eu pour effet de créer une augmentation de 33 p. 100 des demandes de lettre de confirmation de la citoyenneté canadienne, au cours des quatre dernières années. Ces lettres sont émises, sans frais, lorsque le demandeur démontre qu'il a un besoin urgent de cette confirmation, par exemple, pour l'obtention d'un passeport. Elles confirment que la personne qui y est nommée est devenue citoyenne canadienne à une certaine date. Plus de 10 000 lettres ont été émises en 1989-1990.

28.55 L'émission de telles lettres nous préoccupe. Une lettre de confirmation exige une double vérification du dossier du demandeur soit, lors de l'émission de la lettre et, par la suite, lors de l'émission de la preuve de citoyenneté. Notons que cette vérification est effectuée par l'unité de traitement qui représente le point de congestion le plus important du centre d'enregistrement et qu'elle réduit l'efficience des opérations.

28.56 De plus, puisqu'aucune identification du détenteur n'est possible ou prévue pour ces

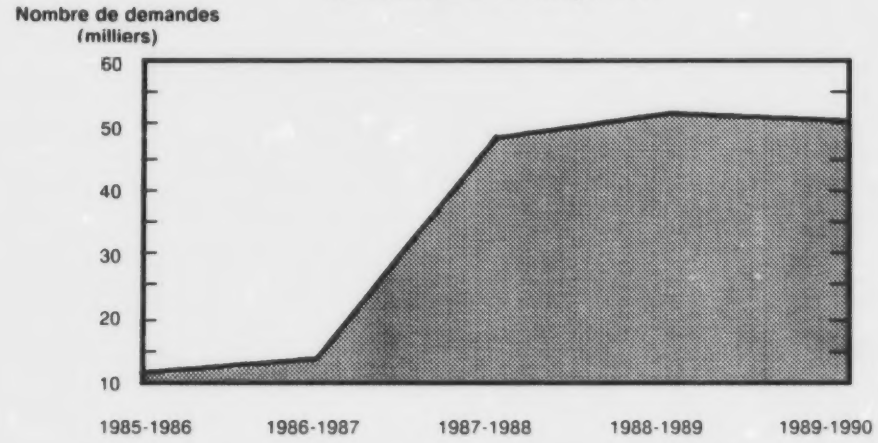
La section d'acheminent des dossiers au Centre d'enregistrement de Sydney, N.-É. (voir le paragraphe 28.53).

LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT

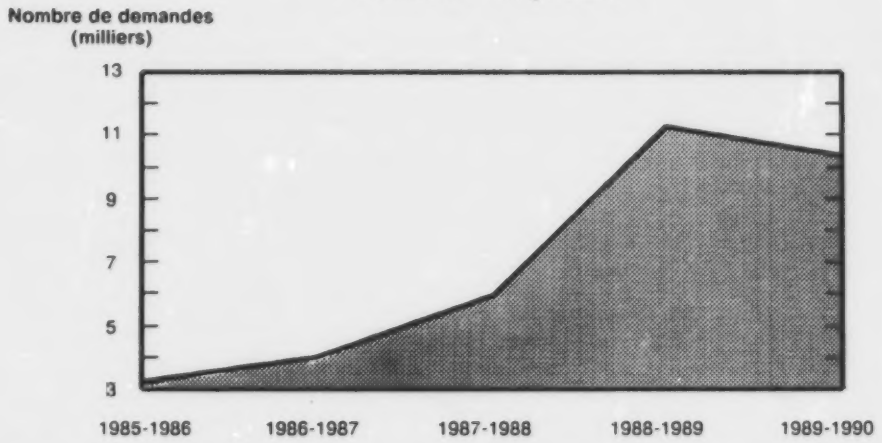
Pièce 28.5

CENTRE D'ENREGISTREMENT DE SYDNEY
DEMANDES EN MAINS AU 31 MARS

Attributions de la citoyenneté



Preuves de citoyenneté



lettres (c'est-à-dire qu'il n'y a aucune photo), et que l'information peut être altérée, cette pratique constitue, à notre avis, un élément de risque d'utilisation frauduleuse. D'ailleurs, le ministère nous a avisés que l'Immigration and Naturalization Service des États-Unis a cessé d'accepter ces lettres comme seule preuve de citoyenneté canadienne.

28.57 Le ministère devrait :

- **envisager des améliorations au processus de traitement des demandes d'attribution et de preuve de citoyenneté, par exemple, séparer le traitement des demandes d'attribution de celui des demandes de preuve de citoyenneté qui sont des opérations distinctes;**

- **réduire au strict minimum l'émission de lettres de confirmation en prenant moins de temps pour traiter les demandes de preuve de citoyenneté.**

Commentaire du ministère : *La question de la séparation du traitement des demandes de citoyenneté et des demandes de certificat de citoyenneté fait actuellement l'objet d'un examen dans le cadre de l'étude de faisabilité sur le projet de système et méthodes d'enregistrement de la citoyenneté.*

Une nouvelle politique destinée à répondre aux préoccupations concernant l'émission et la sécurité des lettres de confirmation a été élaborée et communiquée aux autres ministères fédéraux compétents pour observations. On prévoit que cette nouvelle politique entrera en vigueur en 1990-1991.

Planification inadéquate des besoins en informatique

28.58 Nous avons constaté un retard dans l'amélioration de l'automatisation du processus d'enregistrement de la citoyenneté. Nous attribuons ce retard à une planification inadéquate et à un manque d'établissement de priorités en ce qui concerne les besoins en informatique.

28.59 Afin de maximiser le rendement, il est nécessaire de définir les besoins des utilisateurs, et l'équipement requis, de rationaliser l'entrée des données, d'améliorer les communications et d'évaluer des solutions de rechange de manière à satisfaire ces exigences.

Les systèmes opérationnels ont peu profité d'améliorations technologiques.

28.60 Avant 1983, les données de base sur les citoyens canadiens inscrits au Registre de la citoyenneté canadienne étaient écrites à la main sur des cartes. Depuis, toutes ces cartes ont été converties en microfiches et le Registre de la citoyenneté a été informatisé. Les documents de support qui proviennent des demandeurs sont toujours microfilmés. En ce qui concerne les bureaux de la citoyenneté des opérations régionales, ces derniers n'ont aucun équipement informatique; tous les travaux doivent être dactylographiés. Toutes les demandes de renseignements auprès du centre d'enregistrement, relatives à un dossier, se font généralement par téléphone puisque les bureaux ne sont pas dotés d'un système à accès direct.

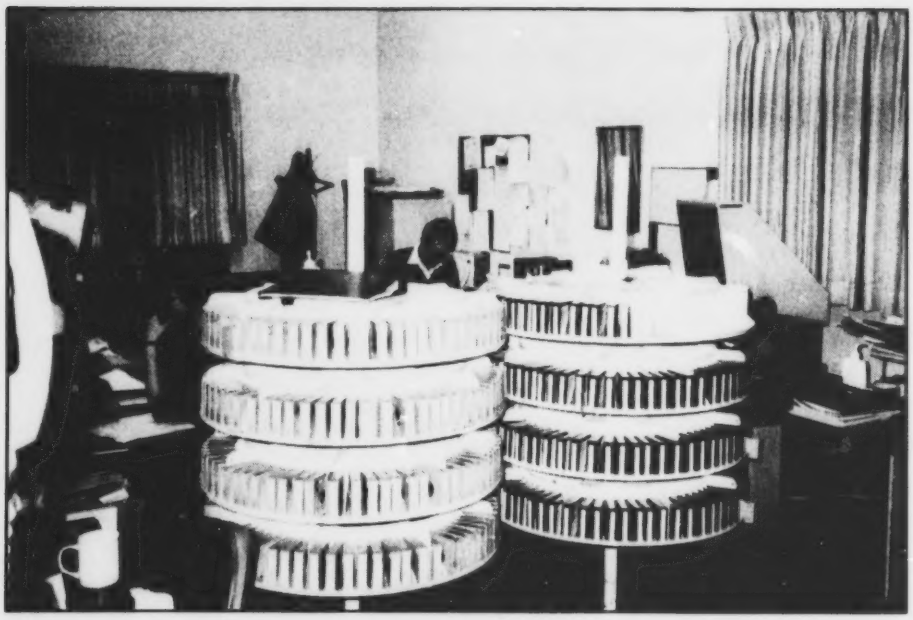
28.61 Nous avons observé que des coûts importants en salaires et entretien du système sont engagés sur une base continue pour consulter les microfiches. Nous estimons ces coûts à environ 200 000 dollars par année. De plus, l'existence de ces microfiches empêche actuellement la mise en oeuvre d'autres améliorations qui pourraient être envisagées, tel que la décentralisation de l'accès au répertoire de la Citoyenneté, ce qui pourrait améliorer le temps de traitement.

28.62 Nous comprenons que le ministère envisage la possibilité d'acquérir de l'équipement informatique et de convertir intégralement le système actuel dans un nouveau langage informatique, sans définir les besoins des utilisateurs et sans évaluer des solutions de rechange telles que l'utilisation conjointe de la banque de données de l'immigration.

28.63 La conversion du système actuel, qui est dépassé, exigera environ 12 années-personnes et plusieurs années pour la mise au point, la mise en oeuvre et la formation. À notre avis, ceci s'avère une option coûteuse et de courte durée, si l'on considère l'accroissement du niveau d'immigration qui se traduira par le traitement d'un plus grand nombre de demandes d'attribution de la citoyenneté.

28.64 Le ministère devrait :

- **envisager la conversion des données de base des cartes microfilmées sur une base informatisée;**



Tous les enregistrements faits au Registre de la citoyenneté avant le 1er juin, 1983 sont sur microfiches et doivent être consultés à la main (voir le paragraphe 28.60).

- **établir clairement les besoins des utilisateurs du système de traitement des demandes de citoyenneté et de preuve de citoyenneté;**

- **compléter une étude de faisabilité afin de déterminer les solutions de rechange les plus économiques et les plus efficaces d'automatiser son processus de traitement pour la citoyenneté afin de répondre aux besoins des utilisateurs.**

Commentaire du ministère : *Nous sommes d'accord. Par le passé, le ministère a envisagé l'automatisation des données actuellement conservées sur microfiches. Toutefois, le coût de l'opération a été jugé prohibitif. Avec l'avènement de la technologie du CD-ROM, par exemple, cette possibilité sera examinée dans le cadre de l'étude de faisabilité, déjà mentionnée, qui a été entreprise dans le but de trouver et d'évaluer des solutions de rechange pour la prestation des services d'enregistrement de la citoyenneté. Les besoins des utilisateurs sont également pris en considération, et l'on a mis sur pied à l'automne 1989 un rigoureux processus de consultation des utilisateurs pour en assurer le respect.*

Information de gestion non fiable et peu utilisée

28.65 Nous avons remarqué que les rapports mensuels de gestion sur la production (appelés rapports tendanciels) comportaient plusieurs erreurs qui n'avaient été décelées et corrigées que plusieurs mois après qu'elles eurent été commises. De plus, dans les régions visitées, plusieurs gérants de cours de la citoyenneté interrogés les utilisaient peu, faute de les comprendre, ou ils possédaient déjà ces renseignements. Ces rapports mensuels étaient préparés avec un retard d'environ deux à trois mois, ce qui réduisait ainsi leur utilité.

28.66 De plus, les résultats sont sujets à une revue semestrielle par la direction de l'enregistrement de la citoyenneté afin de les comparer aux prévisions incluses dans le protocole d'entente entre l'Enregistrement de la citoyenneté et les Opérations régionales du Secrétariat d'État. Nous avons constaté que cette revue décelait des écarts importants, mais qu'aucune explication de la part des Opérations régionales n'était exigée afin de s'assurer que des mesures correctives soient prises, lorsque cela est nécessaire.

28.67 Le ministère devrait :

- **revoir son système d'information de gestion afin qu'il réponde aux besoins des utilisateurs et que les rapports soient fiables et produits en temps opportun;**

- **s'assurer que les écarts entre les résultats réels et prévus fassent l'objet d'analyses et que des mesures correctives soient prises, lorsque cela est nécessaire.**

Commentaire du ministère : *D'importantes mises à niveau ont été apportées au système d'information de gestion en 1989-1990 et 1990-1991, ce qui a permis d'améliorer et de simplifier la présentation des rapports. Par conséquent, les rapports produits depuis 1990-1991 sont exacts et arrivent en temps opportun. Les exigences du ministère en matière d'information de gestion sur la citoyenneté continueront d'être examinées dans le cadre de l'étude de faisabilité sur le système et les méthodes d'enregistrement de la citoyenneté.*

En avril 1990 également, un nouveau protocole d'entente a été conclu entre la Direction de l'enregistrement et de la promotion de la citoyenneté et les Opérations régionales. Cette entente globale prévoit une amélioration de l'analyse des écarts et de la responsabilité.

Sécurité et contrôle

Risques d'utilisation irrégulière de cartes de la citoyenneté

28.68 Nous avons constaté qu'il n'existe aucun procédé visant à communiquer au Bureau des passeports et à Douanes et Accise les numéros de cartes de citoyenneté déclarées perdues ou volées afin d'empêcher qu'elles soient utilisées de façon frauduleuse pour l'obtention d'un passeport ou pour voyager à l'extérieur du Canada.

28.69 Chaque année, le ministère doit remplacer environ 24 000 cartes de citoyenneté déclarées perdues ou volées, soit presque 50 p. 100 des demandes de preuve de citoyenneté. Depuis plusieurs années, le secteur de Citoyenneté est avisé que des cartes de citoyenneté obtenues de façon frauduleuse sont repérées. Les cartes actuelles présentent un risque élevé de falsification. Au 31 mars 1990, des mesures correctives n'étaient pas encore en place.

Les cartes de citoyenneté présentent un risque élevé de falsification.

28.70 Le ministère devrait :

- **améliorer l'aspect sécuritaire de la carte de citoyenneté;**

- **communiquer au Bureau des Passeports et à Douanes et Accise les numéros de cartes de citoyenneté déclarées perdues ou volées.**

Commentaire du ministère : *Nous sommes d'accord. À partir des discussions en cours avec l'Immigration and Naturalization Service des États-Unis, on a élaboré, de concert avec la GRC, un nouveau dispositif de sécurité pour les cartes de citoyenneté, lequel fait actuellement l'objet d'essais.*

Le ministère poursuivra les mesures actuellement en cours pour améliorer la sécurité de la carte de citoyenneté. De plus, bien que des tentatives aient déjà été faites en ce sens par le passé, le ministère essaiera de rétablir avec le Bureau des passeports et d'établir avec Douanes et Accise le processus de communication des numéros des cartes de citoyenneté déclarées perdues ou volées.

Problèmes reliés à l'identification des personnes qui ont un dossier criminel

28.71 La Gendarmerie royale du Canada (GRC) vérifie si les demandeurs de la citoyenneté canadienne ont un dossier criminel et fait rapport au Secrétariat d'État.

28.72 Nous avons revu l'entente entre le SÉ et la GRC afin de nous assurer qu'elle tient compte des exigences de la *Loi sur la citoyenneté* et qu'elle spécifie le niveau de service que la GRC devrait fournir. Cependant, nous n'avons pas évalué la qualité du travail effectué par la GRC.

28.73 La présente entente date de plus de huit ans et elle ne spécifie aucun délai de service envers la Citoyenneté. Les délais requis par la GRC pour effectuer ses vérifications ont augmenté de façon importante au cours de l'exercice 1989-1990, passant, en moyenne, de quatre à 12 semaines.

28.74 Nous avons remarqué que la GRC exprime une réserve dans chacun de ses rapports sur les demandeurs de citoyenneté à l'effet que seule l'utilisation d'empreintes digitales permettrait de s'assurer avec certitude de l'identité du demandeur puisque les vérifications sont effectuées en se fondant sur le nom du demandeur, tel qu'il est inscrit sur le formulaire de demande d'attribution.

28.75 Lorsque la GRC décèle la possibilité qu'il y ait un dossier criminel pour un demandeur de citoyenneté canadienne, elle demande au bureau de la Citoyenneté concerné d'obtenir les empreintes digitales de ce demandeur afin d'effectuer une identification précise. Cette demande est alors transmise au demandeur par le bureau de la Citoyenneté. Si ce dernier ne reçoit pas de réponse après deux avis, la demande est considérée comme abandonnée. Le SÉ n'avise pas la GRC de ce type d'abandon de façon qu'elle puisse enquêter sur toute possibilité de fausse déclaration de la part du demandeur, ce qui pourrait amener des poursuites en vertu de la *Loi sur la citoyenneté* ou pour un acte criminel en vertu d'autres loi fédérales comme la *Loi sur l'immigration*. Le ministère estime le nombre de tels cas d'abandons à 65, pour 1988-1989.

28.76 Le ministère devrait :

- **revoir les termes de son entente avec la GRC et envisager d'y ajouter le délai de service;**
- **considérer la prise d'empreintes digitales des demandeurs de citoyenneté afin d'assurer une identification précise;**
- **informer, dans les plus brefs délais, la GRC des cas où un demandeur de la citoyenneté ne donne pas suite à sa demande lorsqu'on exige ses empreintes digitales.**

Commentaire du ministère : *Nous sommes d'accord. Le ministère et la GRC sont en train de revoir les modalités de l'entente en vigueur.*

Le ministère étudie en ce moment, dans le cadre de rencontres suivies avec la GRC, une proposition visant à exiger la prise d'empreintes digitales de tous les candidats à la citoyenneté canadienne.

La politique relative à l'abandon des demandes de citoyenneté a été examinée de concert avec la GRC qui sera informée des cas d'abandon, comme il en a été convenu.

Retards dans la mise en application de nouveaux droits

28.77 Conformément à l'objectif du gouvernement de recouvrer davantage ses coûts de services par l'augmentation des droits imposés aux utilisateurs, le Secrétariat d'État a pris des mesures afin d'accroître les recettes qui découlent de l'attribution de la citoyenneté et de l'émission des preuves de citoyenneté. Pour 1989-1990, les recettes de 5,5 millions de dollars représentaient approximativement 18,2 p. 100 des coûts totaux (voir la pièce 28.2).

28.78 En décembre 1986, le Conseil du Trésor (CT) informait le ministère qu'il lui fixait comme objectif de percevoir des recettes supplémentaires de 2 millions de dollars par année, à compter de 1987-1988, pour le service d'enregistrement de la citoyenneté.

28.79 Il aura fallu plus de deux ans pour que de nouveaux droits soient mis en application, soit le 1er mai 1989. La pièce 28.6 donne une chronologie des événements.

LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT **Pièce 28.6**

RETARD DANS LA MISE EN APPLICATION DE NOUVEAUX TARIFS POUR L'ENREGISTREMENT DE LA CITOYENNETÉ
Chronologie

11 DÉCEMBRE 1986	Le Conseil du Trésor (CT) approuve, pour le ministère, un objectif de recettes supplémentaires de 2 millions de dollars par année, débutant en 1987-1988, pour l'enregistrement de la citoyenneté. Il retient 2 millions de dollars du budget des dépenses de 1987-1988 jusqu'à ce que le ministère soumette un plan à cet effet.
17 NOVEMBRE 1987	Soumission au CT d'un plan de recettes proposant des augmentations progressives de tarifs débutant le 1er avril 1989 et qui permettraient une augmentation des recettes de 440 000 $ en 1989-1990.
17 DÉCEMBRE 1987	Approbation conditionnelle du CT qui libère les 2 millions de dollars retenus pour 1987-1988, mais retient 2 millions de dollars des dépenses du ministère pour 1988-1989 en attendant que le ministère soumette un plan révisé visant à réaliser son objectif de 2 millions de dollars.
22 MARS 1988	Soumission au CT pour une augmentation progressive des tarifs à partir du 1er avril 1988 au lieu de 1989 et demandant au Conseil du Trésor de dégager les 2 millions de dollars retenus pour 1988-1989
5 MAI 1988	Approbation reçue du CT.
1 MAI 1989	Mise en vigueur de l'augmentation des tarifs, soit 13 mois après le 1er avril 1988, tel que prévu dans la présentation au CT du 22 mars 1988

28.80 Le retard dans l'application des augmentations progressives des droits, soit à partir de mai 1989 au lieu d'avril 1988 (tel que proposé par le ministère et approuvé par le Conseil du Trésor) se sera traduit par un manque à gagner de l'ordre de 2,7 millions de dollars, pour la période de 1988-1989 à 1991-1992. Nous attribuons ce retard de 13 mois à la lenteur du ministère à soumettre son plan de recettes au CT et au fait que sa soumission de mars 1988 ne tenait pas compte des délais requis pour l'approbation et l'implantation des nouveaux droits.

L'application tardive de nouveaux droits se sera traduite par un manque à gagner d'environ 2,7 millions de dollars.

28.81 De plus, afin de rencontrer le niveau de recettes fixé par le Conseil du Trésor, le nombre de demandes d'attribution de citoyenneté prévues dans la présentation de mars 1988 du ministère dépassait de 31 700 le nombre de demandes prévues par son système interne de prévision des demandes, pour les années 1988-1989 à 1991-1992. Ceci a eu pour effet de surévaluer les recettes pour chacune de ces années.

28.82 Le ministère devrait prévoir avant la prochaine révision des droits exigibles qui doivent être mis en application le 1er avril 1994, un délai raisonnable pour l'approbation et l'implantation de ceux-ci.

Commentaire du ministère : *Le ministère a pris toutes les mesures nécessaires pour soumettre ses plans de recettes, mais des événements qui échappent à son contrôle l'en ont empêché. Les élections fédérales de 1988 et la nomination d'un nouveau ministre ont retardé la mise en application des nouveaux*

droits. Outre le fait qu'il doit accroître la fiabilité du système de prévision évoquée, le ministère doit, par l'entremise de ses gestionnaires, faire preuve de jugement dans ses prévisions.

L'écart de 31 700, auquel il est fait allusion dans le rapport, correspond à 7,3 p. 100 sur une période de quatre ans, pour une moyenne de 1,8 p. 100 par année, ce qui, de l'avis du ministère, est acceptable.

Développement de la citoyenneté

Contexte

28.83 Les modalités de chaque programme de subventions et de contributions du Développement de la citoyenneté sont approuvées par le Conseil du Trésor. Le processus d'approbation du ministère, pour les subventions et les contributions, est constitué d'une série de revues des demandes de financement par chaque niveau d'autorité, jusqu'au Secrétaire d'État qui donne l'approbation finale. Au cours des cinq dernières années, la proportion entre les dépenses de subventions et de contributions s'est maintenue généralement à 60 p. 100 et 40 p. 100 respectivement.

28.84 Notre vérification du Développement de la citoyenneté a été réalisée concurremment avec celle de la Direction de la vérification interne du ministère. Dans le cadre de notre examen des Centres d'accueil autochtones, certains sondages de vérification ont été effectués par la vérification interne afin d'éliminer le double emploi. Tel que démontré par la pièce 28.7, six programmes qui représentaient 78 p. 100 des subventions et des contributions octroyées ont été vérifiés.

Peu de modifications dans les groupes financés

28.85 La plupart des bénéficiaires des programmes autochtones vérifiés reçoivent des subventions ou des contributions du Secrétariat d'État depuis plus de 10 ans. Par exemple, seulement deux nouveaux groupes sur 182 se sont ajoutés dans les quatre programmes vérifiés alors que deux groupes seulement ont cessé de recevoir du financement.

28.86 Selon les modalités approuvées par le Conseil du Trésor concernant les programmes des Centres d'accueil et de groupes représentatifs, les montants maximums octroyés sont déterminés par l'application d'une formule de base fondée sur l'importance de la population desservie, sur la situation géographique et sur les frais de déplacements.

28.87 Les montants octroyés aux Centres d'accueil et aux organisations représentatives autochtones ont été calculés, il y a plus de 10 ans, selon cette formule. Depuis, les augmentations ou les diminutions sont généralement réparties entre les groupes, selon un pourcentage identique, sans tenir compte des critères établis. Ces données de base ont changé au cours des ans, mais le ministère n'a pas revu ses calculs pour en tenir compte.

28.88 À titre d'exemple, les organisations représentatives autochtones (indiennes et inuit) vérifiées ont toutes subi, au cours de l'année 1989-1990, une diminution de 15 p. 100 de leur niveau de financement, soit l'équivalent de la diminution des crédits accordés au Secrétariat d'État. Nous n'avons pas trouvé de documents qui indiquent que les augmentations ou coupures dans le financement des organisations reposaient sur leurs mérites ou besoins respectifs.

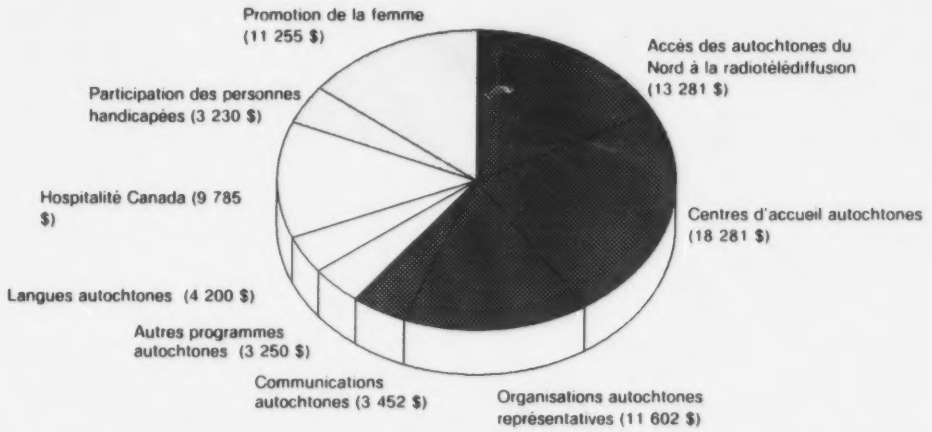
28.89 Il nous a cependant été impossible de déterminer les écarts réels, pour chaque bénéficiaire, entre les sommes qui auraient été octroyées en appliquant la formule du programme et celles qui ont été versées, puisque les données nécessaires à cette analyse ne sont pas aux dossiers.

28.90 Le ministère devrait utiliser la formule mentionnée dans les modalités approuvées par le Conseil du Trésor pour calculer les montants maximums qui peuvent être accordés aux bénéficiaires ou revoir celle-ci, afin d'assurer une répartition

LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT **Pièce 28.7**

DÉVELOPPEMENT DE LA CITOYENNETÉ

Budget des subventions et contributions pour 1989-1990
(milliers $)



Total: 78 336 $

Programmes vérifiés par

Notre Bureau ■ **La vérification interne** □

juste et équitable des fonds entre tous les Centres d'accueil autochtones actuels ainsi qu'entre toutes les organisations autochtones représentatives.

Commentaire du ministère : *L'application des formules, tant dans le cas du Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives (PAOAR) que dans celui du Programme des centres d'accueil autochtones, doit tenir compte du fait que les niveaux de financement sont restés stables dans l'ensemble, de sorte qu'il n'est pas toujours possible de répondre aux besoins constatés. Le ministère travaille en ce moment au renouvellement du PAOAR; il s'occupera par la même occasion d'assurer la répartition équitable réclamée tout en modifiant les modalités du programme, au besoin.*

Critères imprécis d'évaluation des demandes

28.91 Un des objectifs du programme des Centres d'accueil autochtones est d'accroître leur indépendance économique et leur autonomie. Le ministère n'a déterminé aucun critère à utiliser qui permette l'évaluation des demandes en fonction de cet objectif.

28.92 Aucun des Centres d'accueil autochtones vérifiés ne mentionne, dans leur demande de financement, de plan afin d'accroître leur indépendance économique et leur autonomie. Les revenus autogénérés sont minimes, comme le démontre une analyse des sources de financement de 15 centres vérifiés sur les 99 financés qui donne les moyennes suivantes :

- Secrétariat d'État	38 %
- Autres ministères fédéraux	10 %
- Gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux	36 %
- Dons, autres	11 %
- Revenus autogénérés	5 %
	100 %

28.93 Certains des groupes vérifiés enregistraient même des pertes dans certaines de leurs activités d'auto-financement, telle la vente de produits d'artisanat. La vérification interne a aussi observé que le ministère n'avait pas de politiques ou de lignes directrices clairement définies concernant le traitement des surplus et des pertes lorsque le financement a été fait au moyen de subventions.

28.94 Nous avons également observé qu'un Centre d'accueil n'avait offert aucun service durant plus de sept mois, en 1988-1989; cependant, ce centre a continué de recevoir le montant global de la contribution de 116 573 $, même si les termes de l'Accord de contribution prévoyaient que celui-ci devait être résilié dans ces circonstances et que tout surplus devrait être remboursé. Cependant, ceci n'a pas été fait. Les représentants du ministère nous ont informés que le Centre a ouvert ses portes depuis. Nous nous interrogeons sur la nécessité d'effectuer les paiements au Centre alors que celui-ci ne fournissait aucun service.

28.95 Le ministère devrait élaborer des critères précis qui permettent l'évaluation des demandes en fonction de l'objectif d'accroître l'indépendance économique et l'autonomie des Centres d'accueil autochtones.

Commentaire du ministère : *Les centres d'accueil se servent d'un formulaire de demande spécial qui a été conçu en consultation avec le service d'évaluation du ministère, pour aider celui-ci à évaluer l'efficacité globale du Programme, y compris la composante autonomie financière.*

Processus d'approbation inutilement lourd

28.96 D'une année à l'autre, il y a très peu de modifications apportées à la liste des bénéficiaires, tel qu'on l'a mentionné antérieurement (paragraphe 28.85); cependant, nous avons dénombré un minimum de 10 niveaux de révision dans le processus d'octroi de toutes les subventions et de toutes les contributions, lorsque le programme est administré par les bureaux régionaux et locaux, quelle qu'en soit la valeur.

Les demandes de subvention et de contribution, quelle que soit leur valeur, doivent franchir 10 niveaux de révision avant d'être approuvées, un processus qui a exigé près de 21 semaines en 1989-1990.

28.97 Nous n'avons relevé aucune modification, dans les dossiers vérifiés, entre le montant original recommandé par l'agent de Développement de la citoyenneté et le montant finalement octroyé.

28.98 La vérification interne a aussi relevé le fait qu'il pourrait être nécessaire de simplifier le formulaire de demande de subvention et les instructions y afférentes. Elle ajoute que les procédés d'examen des recommandations pour une subvention devraient être réévalués de façon à réduire les niveaux de révision qui sont excessifs ou qui manquent de cohérence. Ceci améliorerait le temps de traitement des projets subventionnés, qui approchait les 21 semaines en 1989-1990. Il n'y a pas de norme publiée concernant le temps de traitement.

28.99 En mai 1989, la Direction des finances a complété une étude sur le processus d'approbation des subventions et des contributions et elle concluait que l'efficience du processus serait améliorée par la délégation du pouvoir d'approbation à des niveaux plus bas de gestion ministérielle. Au 1er avril 1990, aucune délégation en ce sens n'avait encore été accordée.

28.100 Il nous est impossible de déterminer le coût de ces nombreuses révisions par rapport au montant octroyé, puisque le Secrétariat d'État n'accumule aucune donnée qui permette de le faire.

28.101 Le ministère devrait :

- **rationaliser le processus d'approbation de subventions et de contributions afin de réduire le temps requis pour traiter les demandes;**

- **établir des normes de service pour le traitement des demandes, selon le processus rationalisé et fournir le service selon ces normes.**

Commentaire du ministère *: Le ministère souscrit entièrement à ces recommandations et continuera de tendre vers la réalisation de ces objectifs.*

Quelques Centres d'accueil autochtones ne répondaient pas à un critère d'éligibilité du programme

28.102 Un objectif du programme des Centres d'Accueil autochtones est d'améliorer la vie des autochtones dans les régions urbaines en appuyant des activités qui favorisent l'égalité d'accès et la participation à la société canadienne, dans le respect des caractères distincts de la culture autochtone. Un critère spécifique d'éligibilité de ce programme est que les Centres d'accueil autochtones soient situés dans une région urbaine accessible à la clientèle autochtone. Cependant, le Secrétariat d'État n'a pas défini le terme «région urbaine».

28.103 Selon la définition utilisée par Statistique Canada, une région urbaine désigne «une région bâtie en continu dont la concentration démographique est de 1 000 habitants ou plus et dont la densité est de 400 habitants ou plus au kilomètre carré».

28.104 Nous avons constaté qu'environ 20 p. 100 des Centres d'accueil actuels, qui représentent 19 p. 100 des montants octroyés, sont situés dans des localités qui ne répondent pas à ce critère. Ces centres ont reçu 16 millions de dollars au cours des cinq dernières années.

28.105 Le ministère devrait définir le terme «région urbaine» et s'assurer de la conformité à cette définition lors de l'évaluation des demandes de financement.

Commentaire du ministère *: Dans le cadre d'une étude sur l'emplacement des nouveaux centres d'accueil, le ministère est en train d'examiner la notion de «région urbaine».*

L'information destinée au Parlement

L'information est fragmentée et incomplète

28.106 Les lignes directrices qui régissent la présentation de l'information destinée au Parlement, dans la Partie III du Budget principal des dépenses, sont émises par le Bureau du contrôleur général. Elles spécifient que chaque ministère doit indiquer les résultats escomptés et réels, les dépenses qui s'y rattachent, d'autres données sur le rendement qui permettent de justifier les ressources demandées ainsi que les renseignements généraux nécessaires pour comprendre chaque programme.

Le Parlement et le grand public ne peuvent déterminer le coût total pour l'administration de l'Enregistrement de la citoyenneté.

28.107 Nous avons examiné l'information destinée au Parlement en ce qui a trait à l'enregistrement et au développement de la citoyenneté. Nous avons constaté que cette information était fragmentée et incomplète.

28.108 Depuis 1989-1990, les budgets et les coûts réels de l'Enregistrement de la citoyenneté sont présentés séparément, d'une part, dans la Partie III du MEC (pour les opérations de l'administration centrale, qui comprennent le centre d'enregistrement de Sydney) et d'autre part, dans la Partie III du Secrétariat d'État (opérations régionales). À partir de 1990-1991, le MEC ne fait aucune distinction entre les coûts d'exploitation d'autres programmes soit : Alphabétisation, Action volontaire et Droits de la personne et les coûts d'exploitations concernant l'enregistrement de la citoyenneté. Ainsi, le Parlement et le grand public ne peuvent déterminer le coût total pour l'administration de l'Enregistrement de la citoyenneté.

28.109 De plus, les renseignements sur le rendement sont incomplets, pour l'Enregistrement de la citoyenneté et pour le Développement de la citoyenneté. Par exemple, aucun résultat n'est donné sur la productivité, la rapidité, et la qualité des services de l'Enregistrement de la citoyenneté, ni sur le nombre de dossiers en mains. Comme le démontre la pièce 28.5, ce nombre s'est grandement accru depuis 1986-1987. De plus, en ce qui concerne le Développement de la citoyenneté, on ne donne plus le temps de traitement des demandes tel qu'on le faisait dans la Partie III de 1984-1985.

28.110 Le ministère du Secrétariat d'État et le ministère d'État-Multiculturalisme et citoyenneté devraient indiquer séparément, dans leur Partie III, tous les coûts reliés à l'Enregistrement de la citoyenneté afin que l'on puisse les additionner et obtenir le coût total et donner des renseignements sur le rendement en conformité avec la politique du Conseil du Trésor concernant la préparation de ce document.

Commentaire du ministère : Nous sommes d'accord. Nous avons fourni cette information par le passé et avons l'intention de la fournir à l'avenir. Aussitôt que le projet de loi C-18 proposant la création du nouveau ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté aura été adopté, le ministère se propose de donner suite à la recommandation.

29

Le Secrétariat d'État

Aide à l'enseignement

Le Secrétariat d'État

Aide à l'enseignement

Points saillants

29.1 Il n'y a aucun objectif précis en matière d'aide à l'enseignement postsecondaire (paragraphes 29.21 à 29.27)

29.2 Le ministère ne s acquitte pas de façon satisfaisante de son mandat de coordination fédérale en matière d'enseignement postsecondaire (29.29 à 29.31).

29.3 L'information destinée au Parlement sur l'enseignement postsecondaire est incomplète (29.39 à 29.44).

29.4 Il semble y avoir un manque d'urgence dans la correction des faiblesses du Programme canadien de prêts aux étudiants. Malgré le fait que la direction ait pris certaines mesures correctives, des lacunes importantes dans la gestion du Programme, décelées au préalable, demeurent non résolues (29.51 à 29.59). Le Programme n'est donc pas géré avec un souci d'économie et d'efficience, et en conformité avec la loi, comme en témoignent les exemples suivants :

- le ministère a consacré sept années et a investi 5 millions de dollars dans l'élaboration d'un système informatique non opérationnel (29.52);
- il y a eu un dépassement des plafonds autorisés de prêts, de 1984-1985 à 1988-1989, estimé à 264 millions de dollars (29.64 à 29.67);
- environ 15 millions de dollars de prêts ont été versés en trop chaque année à des étudiants qui ont abandonné leurs cours. Puisque ces sommes ne sont pas recouvrées au moment de l'abandon, cela entraîne des coûts supplémentaires annuels pour le Programme estimés à 10 millions de dollars (29.86 à 29.91);
- un étudiant sur six fait défaut de paiement sur son prêt. Depuis le début du Programme, en 1964, le gouvernement fédéral a versé aux institutions prêteuses 858 millions de dollars en réclamations pour défaut de paiement et seulement 297 millions de dollars ont subséquemment été recouvrés des étudiants, soit un taux de recouvrement de 35 p. 100. Les prêts à recevoir représentaient 24 p. 100 des recettes non fiscales à recevoir par le gouvernement du Canada, au 31 mars 1989 (29.92 à 29.107).

29.5 L'information sur le Programme canadien de prêts aux étudiants destinée au Parlement est incomplète et erronée (29.113 à 29 118)

Table des matières

	Paragraphe
Aperçu général	29.6
Étendue de la vérification	29.11
Aide à l'enseignement postsecondaire	
Contexte	29.15
Manque de précision des objectifs (29.18)	
Coordination et consultation	29.28
Coordination insuffisante au niveau fédéral (29.29)	
Améliorations appréciables des consultations avec les provinces (29.32)	
L'information destinée au Parlement	29.37
L'information au Parlement est incomplète (29.39)	
Le Programme canadien de prêts aux étudiants	
Aperçu du Programme	29.45
Gestion du Programme - progrès limité	29.51
Contrôle insuffisant sur les activités administrées par les provinces et les territoires participants (29.60)	
Améliorations requises dans la gestion des comptes à recevoir (29.92)	
Taux de défaut de paiement élevé (29.96)	
Taux de recouvrement faible (29.101)	
Manque d'outils pour une bonne gestion du Programme (29.108)	
Information destinée au Parlement incomplète et erronée	29.113
Études canadiennes	29.119
Suivi des mesures correctives	29.121

Table des matières (suite)

Pièces

29.1 Organisation du Secrétariat d'État
29.2 Le Secrétariat d'État, Aide à l'enseignement - aperçu des dépenses
29.3 Principaux faits marquants de l'évolution de l'aide à l'enseignement postsecondaire au Canada par le gouvernement fédéral
29.4 Aide fédérale à l'enseignement postsecondaire au Canada
29.5 Extrait de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*
29.6 Répartition des coûts du Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPÉ), selon l'année de prêt
29.7 Valeur des prêts garantis et coûts du PCPÉ, selon l'année de prêt
29.8 Recettes non fiscales à percevoir par le gouvernement du Canada, au 31 mars 1989
29.9 Réclamations pour défaut de paiement et recouvrements du PCPÉ
29.10 Radiations du PCPÉ

Le Secrétariat d'État

Aide à l'enseignement

Aperçu général

29.6 Le Secrétariat d'État a pour mission de renforcer le sentiment d'appartenance des Canadiens, de les aider à mieux définir et célébrer leur identité et de leur permettre de participer davantage aux aspects éducatifs, sociaux, politiques et multiculturels de la société canadienne.

29.7 Dans le discours du Trône de 1986, le gouvernement fédéral réaffirmait son engagement à appuyer, avec l'aide des provinces, un système d'éducation postsecondaire fondé sur l'excellence et l'égalité des chances.

29.8 En plus de son mandat qui consiste à élaborer et à coordonner les politiques et les programmes au niveau fédéral qui sont reliés à l'éducation, il doit jouer un rôle de chef de file pour le gouvernement fédéral dans les consultations fédérales-provinciales et appuyer l'élaboration et la diffusion de matériel didactique sur les études canadiennes. De plus, en collaboration avec le ministère des Affaires extérieures et le Conseil des ministres de l'Éducation, Canada (CMÉC), il contribue à la bonne représentation à l'étranger des intérêts du Canada dans le domaine de l'enseignement.

29.9 Les activités du ministère, comme le montre la pièce 29.1, se déroulent à l'intérieur d'une structure qui regroupe six secteurs. Cette pièce démontre aussi les principales activités qui appuient le secteur de l'Aide à l'enseignement.

29.10 Comme l'indique la pièce 29.2, ce secteur fournit une aide financière sous trois formes principales. Les dépenses réelles pour l'exercice 1988-1989 et celles qui sont prévues pour 1989-1990 représentent environ 91 p. 100 des dépenses annuelles totales du ministère, dont la majeure partie est composée de paiements de transferts aux provinces, qui sont de nature non-discrétionnaire.

Étendue de la vérification

29.11 Notre vérification a porté sur l'ensemble des programmes de l'Aide à l'enseignement, sauf celui des Langues officielles dans l'enseignement, qui fera l'objet d'une vérification distincte au cours des prochaines années, et celui des Études canadiennes. Notre travail sur ce dernier s'est limité aux suivis des mesures correctives implantées à la suite d'une étude par le groupe de vérification interne.

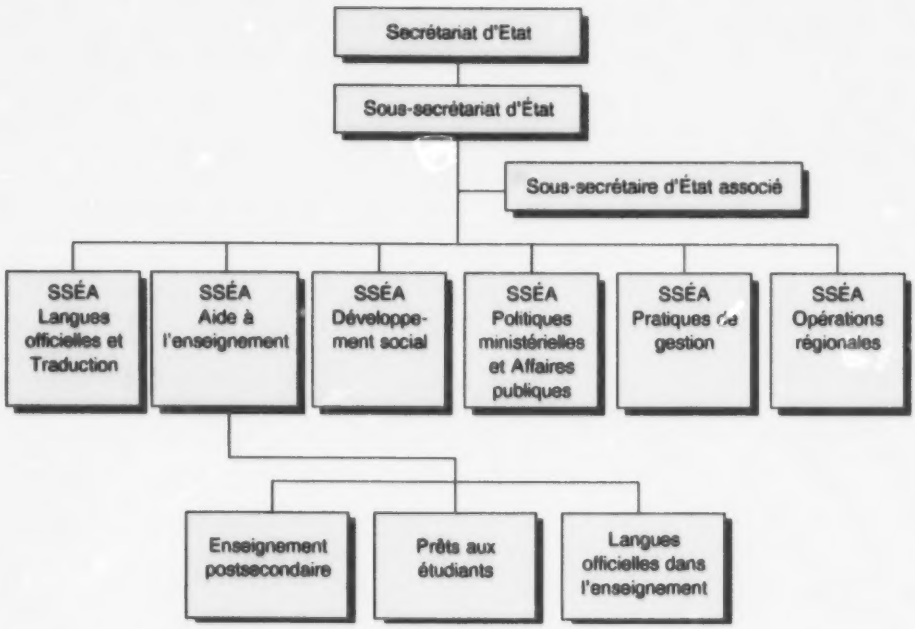
29.12 Nous avons vérifié les programmes et systèmes en place à l'aide de sondages, d'analyses et d'entrevues avec certains employés du ministère, de tous les niveaux hiérarchiques, dans le but de déterminer si le Secrétariat d'État tenait dûment compte de l'économie et de l'efficience dans la gestion de ses programmes et s'il avait en place des procédés qui permettent d'en mesurer l'efficacité.

29.13 Nous avons rencontré des représentants de divers ministères et organismes fédéraux. Nous avons également visité les bureaux d'aide aux étudiants dans trois provinces. Nous avons aussi rencontré des représentants du Conseil des ministres de l'Éducation, Canada ainsi que ceux de l'Association des universités et des collèges du Canada.

29.14 Nous avons consulté les résultats de certains travaux effectués par la Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes, au cours de notre examen. Nous avons aussi pris connaissance de plusieurs rapports d'études dans le domaine.

Pièce 29.1

ORGANISATION DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT
AU 31 MARS 1990



SSÉA : Sous-secrétaire d'État adjoint

Aide à l'enseignement postsecondaire

Contexte

29.15 La Constitution du Canada confie aux provinces la responsabilité en matière d'enseignement. Par contre, le gouvernement fédéral, par l'entremise des programmes d'aide à l'enseignement du Secrétariat d'État ainsi que ceux des autres ministères et organismes fédéraux, démontre son engagement continu dans l'enseignement comme moyen important pour atteindre les objectifs sociaux et économiques du Canada.

29.16 Au cours des années, comme l'indique la pièce 29.3, les modalités d'aide fédérale à l'enseignement postsecondaire ont évolué sensiblement. La pièce 29.4 démontre l'apport financier important du gouvernement fédéral, qui est passé de 632 millions de dollars, en 1967-1968, à plus de 6,8 milliards en 1988-1989, soit une augmentation de 975 p. 100.

L'apport fédéral à l'enseignement postsecondaire se chiffre à 6,8 milliards de dollars pour 1988-1989.

29.17 Le Secrétariat d'État fournit présentement un soutien financier indirect à

Pièce 29.2

SECRÉTARIAT D'ÉTAT
AIDE À L'ENSEIGNEMENT
APERÇU DES DÉPENSES
(en milliers de dollars)

Activités	1989-1990 (prévu)	1988-1989 (réel)
Enseignement postsecondaire (1)	2 170 000 $	2 227 453 $
Programme canadien de prêts aux étudiants (2)	411 000	387 234
Programme des langues officielles dans l'enseignement (3)	87 000	84 247
	2 668 000 $	2 698 934 $

(1) Paiements en espèces aux provinces et territoires, en vertu de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*.

(2) Financement de l'aide aux étudiants, en vertu de la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants*.

(3) Seules les dépenses reliées à l'enseignement postsecondaire sont incluses.

N.B. Ne comprend pas le financement des Études canadiennes qui s'élève à environ 1.5 million de dollars par année.

SOURCES : Partie III du Secrétariat d'État, 1990-1991 et la Direction des langues officielles dans l'enseignement du Secrétariat d'État.

l'enseignement postsecondaire à travers les provinces et territoires, dans le cadre du Financement des programmes établis (FPÉ), en vertu de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*. Une partie du Programme des langues officielles dans l'enseignement représente également un soutien fédéral indirect par l'entremise de transferts aux provinces. De plus, on retrouve le financement direct des individus ou des institutions, par l'entremise des programmes tels ceux d'aide aux étudiants, qui comprend les prêts et les bourses d'études; le financement de la recherche dans divers domaines; et, les autres dépenses comme celles qui sont reliées aux responsabilités fédérales directes, par exemple les collèges militaires.

Manque de précision des objectifs

29.18 Rôle et mandat du ministère. En 1966, le Secrétariat d'État a reçu le mandat d'agir en tant qu'organisme central chargé de coordonner la formulation, la mise en oeuvre et l'examen des politiques et des programmes fédéraux en matière d'enseignement. Il a également reçu le mandat d'agir à titre de porte-parole fédéral dans les questions fédérales-provinciales qui touchent le domaine de l'enseignement. Ce mandat a été renforcé en 1973 par une directive du Cabinet, en 1977, par l'article 20(3) et en 1984, par l'article 21(1) de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur*

Pièce 29.3

PRINCIPAUX FAITS MARQUANTS DE L'ÉVOLUTION DE L'AIDE À L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE AU CANADA PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

• **1951 à 1967**	Versement d'une aide directe aux universités par le gouvernement fédéral fondée sur une formule per capita. Établissement du Programme canadien de prêts aux étudiants, en 1964.
• **1967 à 1977**	Versements directs aux provinces selon le principe de partage des frais, sous forme de paiements de rajustement et du transfert d'une partie du pouvoir d'imposition.
• **1977**	En vertu de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*, on vient modifier le principe de partage des frais par le versement de tranches globales à chaque province. Pour l'enseignement postsecondaire, les fonds sont versés sans condition. L'augmentation des transferts est liée au niveau de population ainsi qu'au produit national brut.
• **1984**	Modification à la *Loi de 1977 sur les arrangements fiscaux* qui exige la séparation de la portion pour l'enseignement postsecondaire de celle pour la santé. De plus, on exige que le ministère fasse rapport au Parlement de l'aide fédérale et provinciale, au chapitre de l'enseignement postsecondaire.

les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, comme on le retrouve à la pièce 29.5.

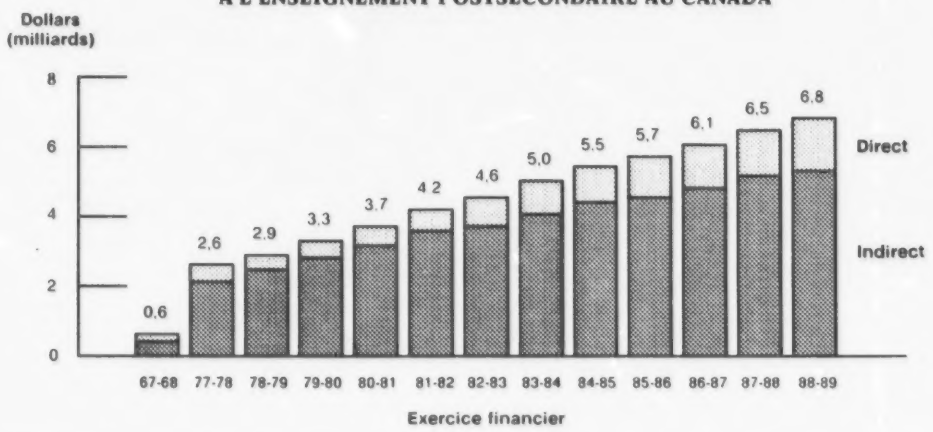
29.19 Vérification antérieure. En 1984, le secteur de l'Aide à l'enseignement du ministère a fait l'objet d'une vérification par notre Bureau. Nous avions vérifié si les politiques et les programmes visaient à atteindre des objectifs précis, s'il existait des mécanismes efficaces et continus pour coordonner les activités fédérales et permettre des consultations avec les provinces, si le ministère pouvait évaluer dans quelle mesure les objectifs des programmes étaient atteints et si les fonds étaient dépensés aux fins pour lesquelles ils avaient été octroyés.

29.20 Nous avions constaté que le ministère se devait d'établir des mécanismes pour renforcer son rôle de coordination entre tous les intervenants fédéraux ainsi que de procéder à des consultations avec les gouvernements provinciaux sur les moyens à mettre en oeuvre pour atteindre des objectifs fédéraux de l'aide à l'enseignement. Nous avions signalé également que le ministère n'avait pas les moyens pour mesurer l'atteinte des objectifs des programmes. De plus, nous avions signalé l'absence d'obligation de rendre compte pour les provinces en ce qui a trait aux sommes qui leurs sont versées, dans le cadre de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*.

29.21 Situation actuelle. Au cours de notre vérification, il est devenu évident que l'enseignement postsecondaire au Canada traverse une période très difficile. En effet, les défis auxquels font face les systèmes d'enseignement postsecondaire étaient et

Pièce 29.4

AIDE FÉDÉRALE (1)
À L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE AU CANADA



(1) L'aide englobe les dépenses du gouvernement fédéral et les recettes fiscales du financement des programmes établis cedees aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire

Sources : Statistique Canada (1967-1968 à 1982-1983) et le Rapport annuel au Parlement sur l'aide fédérale et provinciale a l'enseignement postsecondaire au Canada (1983-1984 à 1988-1989)

continuent d'être au centre d'importants débats, et d'intérêt national. Le ministère mentionne, dans son rapport annuel de 1988-1989 au Parlement sur l'aide fédérale et provinciale à l'enseignement postsecondaire, qu'il est urgent de former, avec l'aide à l'enseignement, des ressources humaines qui permettront au Canada de faire face à la concurrence internationale sur le plan économique.

29.22 Soulignons que, tout récemment, lors de la conférence fédérale-provinciale des premiers ministres de novembre 1989, le Premier ministre a proposé la création d'un groupe de travail national sur le développement des ressources humaines pour l'an 2000. Afin d'atteindre cet objectif, les premiers ministres se sont mis d'accord pour aller de l'avant avec cette initiative. On a demandé au CMÉC et à un représentant du Premier ministre, d'élaborer un mandat et de faire des recommandations sur la procédure d'établissement du groupe du travail.

29.23 Plusieurs documents et études internes du ministère, et de l'extérieur, par exemple le Comité sénatorial permanent des finances nationales, confirment l'absence de stratégie ou d'approche fédérale en matière d'enseignement postsecondaire, y compris l'absence d'une définition claire du rôle du gouvernement fédéral en la matière.

Une stratégie fédérale et des objectifs nationaux en matière d'enseignement postsecondaire sont requis.

29.24 La *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*, est essentiellement un instrument de politique fiscale sous le contrôle du ministère des

Pièce 29.5

EXTRAIT DE LA *LOI SUR LES ARRANGEMENTS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES ET SUR LES CONTRIBUTIONS FÉDÉRALES EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE ET DE SANTÉ*

Art. 20 **(3)** Le secrétaire d'État est tenu, en témoignage de l'intérêt fondamental et permanent que le gouvernement du Canada porte, par la voie des arrangements financiers, au programme de financement de l'enseignement postsecondaire prévu à la présente partie, de procéder à des consultations avec les gouvernements provinciaux, portant sur les rapports entre les programmes et les activités du gouvernement du Canada et ceux des gouvernements provinciaux en matière d'enseignement postsecondaire.

Art. 21 **(1)** Au plus tard le cinquième jour de séance de chaque chambre du Parlement suivant la fin de chaque exercice, le secrétaire d'État fait déposer devant elle un rapport pour l'exercice précédent portant sur :

a) les contributions payables au comptant et la somme de la totalité des transferts fiscaux et de la péréquation s'y rattachant à l'égard du programme de financement de l'enseignement postsecondaire applicable à chaque province;

b) les dépenses de chaque province pour l'enseignement postsecondaire;

c) tout autre programme fédéral d'aide ou de participation à l'enseignement postsecondaire;

d) le lien entre ces contributions, transferts et programmes et les objectifs du Canada en matière d'économie et d'enseignement; et

e) les résultats des éventuelles consultations entreprises par le Secrétaire d'État du Canada, ou en son nom, avec le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) sur la détermination des objectifs nationaux de l'enseignement postsecondaire et les moyens à mettre en oeuvre par les gouvernements du Canada et des provinces en vue d'atteindre ces objectifs.

finances, qui octroie par l'entremise du Secrétariat d'État un financement au titre de l'enseignement postsecondaire aux provinces et leur permet de répartir ces sommes selon leurs propres priorités.

29.25 Nous reconnaissons que cette loi sur les arrangements fiscaux n'exige pas explicitement l'établissement et la définition des buts ou d'objectifs nationaux en matière d'enseignement postsecondaire. Cependant, cette Loi exige que le ministère fasse rapport sur «les résultats des éventuelles consultations entreprises par le Secrétariat d'État du Canada, ou en son nom, avec le Conseil des ministres de l'Éducation, Canada sur la détermination des objectifs nationaux de l'enseignement postsecondaire et les moyens à mettre en oeuvre par les gouvernements du Canada et des provinces en vue d'atteindre ces objectifs» (alinéa 21(1) e)). À notre avis, la capacité de faire rapport, tel que requis, exige l'établissement et la définition des objectifs nationaux de l'enseignement postsecondaire. Le ministère a élaboré, au début des années 1980, des objectifs fédéraux en matière d'enseignement postsecondaire, en collaboration avec les autres ministères fédéraux. Toutefois, ces objectifs n'ont pas été retenus.

29.26 Compte tenu de son mandat en matière d'élaboration de politiques, nous sommes d'avis que le ministère a été incapable

d'implanter un cadre de référence qui permette de promouvoir et d'encourager la précision et l'établissement d'objectifs nationaux ainsi que les politiques afférentes de façon à atteindre un système d'enseignement fondé sur l'excellence et l'égalité des chances. Cette situation a comme résultante l'absence d'un cadre de référence approprié en ce qui concerne l'identification et le traitement, d'une façon concertée, des questions d'importance pertinentes à l'enseignement postsecondaire, par exemple, la définition du rôle du gouvernement fédéral.

29.27 Compte tenu de l'engagement continu du gouvernement fédéral en matière d'éducation comme moyen d'atteindre ses objectifs socio-économiques, ainsi que de l'étude d'envergure proposée lors de la conférence des premiers ministres de novembre 1989, le ministère, en collaboration avec le CMÉC et avec divers autres intervenants, devrait établir une stratégie et une approche globales qui comprendraient l'élaboration d'objectifs nationaux précis et des politiques fédérales en matière d'enseignement postsecondaire.

Commentaires de la direction : *Le ministère est d'avis que le discours du Trône de 1986 a explicité les objectifs globaux du gouvernement lorsqu'il a réaffirmé son engagement de «supporter, avec l'aide des provinces, un système d'enseignement postsecondaire basé sur l'excellence et l'égalité des chances».*

À cette fin, le ministère s'est associé avec d'autres pour appuyer une vaste gamme d'initiatives, y compris, entre autres, de nouvelles ententes de financement pour les conseils subventionnaires, de nouvelles politiques sur les étudiants étrangers, le réseau des centres d'excellence, le Programme des bourses Canada, une nouvelle entente pour les langues officielles dans l'enseignement, des améliorations au Programme canadien des prêts aux étudiants, et un programme national d'alphabétisation. Un exemple a été le Colloque national sur l'enseignement postsecondaire qui a démontré un leadership ainsi qu'une collaboration au niveau fédéral. Le vérificateur général a relevé l'importance de ce Colloque. Les gouvernements donnent suite aux priorités et aux politiques que le Colloque a recommandées et ils les mettent en oeuvre.

L'étude nationale proposée sur le développement des ressources humaines revêt une importance encore plus particulière. Sur recommandation du Secrétariat d'État, à la suite de discussions avec d'autres organismes et agences fédéraux, le Premier ministre a proposé à ses homologues provinciaux une revue nationale, à tous les niveaux, de l'éducation et de la formation. Au moment de la vérification, cette revue était planifiée en étroite collaboration avec le Conseil des ministres de l'Éducation, Canada. Cette initiative représente l'élément clé d'une approche et d'une stratégie globales qui permet de comprendre la contribution de l'éducation aux besoins socio-économiques futurs du Canada.

Coordination et consultation

29.28 Compte tenu de l'importance de l'éducation dans la réalisation des objectifs socio-économiques du pays, ainsi que de l'engagement significatif du gouvernement dans le financement de l'enseignement postsecondaire, la coordination au sein de l'administration fédérale et la consultation entre les deux ordres du gouvernement ainsi qu'avec d'autres intervenants sont essentielles. De plus, les consultations avec les provinces sont requises en vertu de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*. Le CMÉC et les provinces s'accordent sur l'importance des consultations fédérale-provinciale et ils l'ont exprimé dans leur document *Principes d'interaction* établi en 1985.

Coordination insuffisante au niveau fédéral

29.29 Plusieurs ministères ont des programmes dotés d'objectifs qui ont un lien avec l'enseignement postsecondaire. Le concept de coordination au niveau fédéral exige un cadre de référence ainsi qu'un mécanisme

appropriés afin de permettre, entre autres : de s'assurer qu'il n'y ait pas de chevauchement au niveau des programmes; que les objectifs provinciaux soient respectés; que les programmes fédéraux soient conformes aux objectifs nationaux, et de permettre l'identification et l'élaboration de stratégies pour le traitement des questions d'importance nationale.

29.30 Nous avons constaté qu'il y avait eu des consultations sur des sujets précis reliées à l'enseignement postsecondaire, entre le ministère et d'autres organismes fédéraux. Par exemple, il y a eu des consultations sur le Programme de bourses d'études canadiennes et sur l'augmentation du financement aux conseils subventionnaires. Selon le ministère, le mécanisme de consultations en place est conforme à son rôle de coordination au plan fédéral. À notre avis, ce rôle n'est pas suffisamment étendu et ne comporte pas une stratégie fédérale globale de façon à aborder les questions d'importance. De plus, nous croyons que le mécanisme actuellement en place ne répond pas aux exigences des directives du Cabinet qui demandent une approche plus directe et active en matière de coordination fédérale de la part du ministère.

29.31 Il en résulte une approche «réactive» plutôt qu'un rôle de chef de file de la part du ministère et l'absence d'une approche commune au niveau fédéral, dans la question de l'enseignement, par exemple, celle des liens entre l'enseignement, la formation et le marché du travail. De plus, le ministère a été incapable d'établir les mécanismes qui lui permettent de faire rapport au niveau fédéral sur le lien entre les «contributions, transferts et programmes et les objectifs du Canada en matière d'économie et d'enseignement», tel qu'exigé par l'alinéa 21(1) d) de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*.

Améliorations appréciables des consultations avec les provinces

29.32 Nous avons constaté, depuis notre dernière vérification, plusieurs initiatives fédérales-provinciales. Une des plus significatives a été la tenue du Colloque national sur l'enseignement postsecondaire, qui a eu lieu en octobre 1987, parrainée conjointement par le ministère et par le CMÉC. Ce Colloque a donné lieu à des discussions sur des sujets d'importance en plus de dégager certains secteurs prioritaires en matière d'enseignement postsecondaire. Le Colloque a également permis d'établir un climat favorable à l'échange d'information avec les provinces ainsi qu'un engagement de collaboration accrue de part et d'autre.

29.33 Le Colloque a donné lieu à des initiatives précises, tant au niveau fédéral que provincial, auxquelles a participé le ministère. De plus, les discussions entre le ministère et le CMÉC ont démontré la bonne foi des deux niveaux de gouvernement à collaborer davantage. Toutefois, aucune mesure précise n'a été prise pour établir un cadre de référence qui servirait aux discussions fédérales-provinciales en vue d'élaborer des objectifs nationaux en matière d'enseignement postsecondaire.

Une conférence fédérale-provinciale a dégagé des secteurs prioritaires en matière d'enseignement postsecondaire.

29.34 Nous reconnaissons qu'il est difficile pour le Secrétariat d'État d'entreprendre des consultations avec le CMÉC sur l'établissement des objectifs nationaux puisque d'une part, l'enseignement est de compétence provinciale et que d'autre part, les paiements de transfert aux provinces en matière d'enseignement postsecondaire sont inconditionnels. Toutefois, compte tenu des défis auxquels font face les systèmes d'enseignement postsecondaire, il existe un besoin réel pour l'établissement conjoint d'objectifs en matière d'économie et d'enseignement qui permettrait au Canada de développer ses ressources humaines pour l'avenir de façon adéquate.

Colloque national sur l'enseignement postsecondaire, qui a eu lieu à Saskatoon en octobre 1987 (voir le paragraphe 29.32).

29.35 Les consultations directes avec les provinces se sont limitées à des questions précises où le ministère a des responsabilités très bien définies, par exemple, l'aide aux étudiants et les études canadiennes. De plus, nous avons constaté que les provinces communiquaient directement avec les divers ministères et organismes fédéraux dans les cas où les programmes fédéraux avaient un lien avec les systèmes d'enseignement provinciaux.

29.36 Afin de se conformer aux exigences des directives du Cabinet, le ministère devrait établir un cadre de référence et un mécanisme global de façon à s'acquitter de son mandat de coordination au niveau fédéral.

***Commentaires de la direction** : En ce qui concerne les dispositions actuelles de coordination et de consultation, le ministère est d'avis que celles-ci sont conformes aux politiques gouvernementales et sont appropriées aux besoins actuels. Ces dispositions doivent être flexibles et pragmatiques, tout en répondant à des besoins particuliers et en assurant que les activités des programmes et politiques demeurent cohérentes.*

À cette fin, le ministère a aidé les autres ministères à s'acquitter de leurs propres responsabilités en matière d'enseignement; a dégagé les secteurs délicats, les exigences ainsi que les perspectives d'intervention du gouvernement dans ce domaine; a disséminé des données sur l'enseignement par l'entremise du rapport au Parlement exigé par la loi et par d'autres moyens; a pris charge, avec d'autres ministères et des organismes centraux, des questions touchant l'enseignement qui exigeaient des mesures coordonnées de la part du fédéral; et a collaboré avec d'autres ministères et organismes afin d'assurer une consultation fédérale-provinciale efficace dans tous les secteurs reliés à l'enseignement. Le ministère continuera de s'acquitter de son mandat dans ce domaine en utilisant les dispositifs en place ou en en élaborant de nouveaux, selon les besoins.

L'information destinée au Parlement

29.37 En vertu de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*, le Secrétariat d'État présente chaque année au Parlement un rapport intitulé : «l'Aide fédérale et provinciale à l'enseignement postsecondaire au Canada».

29.38 Ce rapport a pour objet de renseigner le Parlement du Canada sur l'aide financière versée par les gouvernements fédéral et

provinciaux au chapitre de l'enseignement postsecondaire. La pièce 29.5 indique les exigences législatives de ce rapport. De plus, le Secrétariat d'État se donne pour objectif de produire un document qui soit à la fois instructif et utile pour tous ceux qui s'intéressent à l'enseignement postsecondaire.

L'information au Parlement est incomplète

29.39 L'information divulguée dans le rapport au Parlement est présentée en conformité avec les alinéas 21 (1) a), b) et c) de la Loi. Les données statistiques du rapport proviennent de Statistique Canada et elles sont corroborées auprès des provinces et des ministères fédéraux au moyen d'un processus bien établi.

29.40 Nous avons cependant relevé le fait, au paragraphe 29.26, que les objectifs du Canada en matière d'enseignement ne sont pas clairement définis. Le contenu du rapport au Parlement n'est donc pas conforme à l'alinéa 21 (1) d) de la Loi puisque le rapport ne fait pas mention des liens entre le financement et les objectifs en matière d'économie et d'enseignement postsecondaire. De plus, le rapport ne fait aucune mention de consultations avec le CMÉC pour l'établissement des objectifs nationaux. En effet, aucune consultation de ce genre n'a eu lieu.

29.41 Le ministère devrait prendre les mesures qui s'imposent afin qu'il soit en mesure de rendre compte au Parlement, conformément à l'alinéa 21 (1) d) ou faire état des difficultés de rendre compte.

Commentaire de la direction : *L'alinéa 21 (1) d) de la Loi reporte aux exigences de faire rapport sur les «liens entre ces contributions, transferts et programmes et les objectifs du Canada en matière d'économie et d'enseignement». Cette question a d'ailleurs été discutée dans des rapports antérieurs présentés au Parlement. Toutefois, comme le suggère la recommandation, il y a d'importantes difficultés à définir ces objectifs, à établir des indicateurs convenables pour évaluer dans quelle mesure l'enseignement postsecondaire continue à atteindre ces objectifs ainsi qu'à établir les liens entre l'appui fédéral et les activités des systèmes d'enseignement postsecondaire provinciaux. Le ministère est en consultation avec les gouvernements provinciaux, par l'intermédiaire du CMÉC, afin d'explorer les avenues possibles pour s'occuper de ces questions et il verra à inclure tout résultat dans les prochains rapports au Parlement.*

29.42 À la suite de notre examen de l'information fournie dans le rapport au Parlement, nous avons constaté qu'elle représente principalement un énoncé des questions d'intérêt, de données financières, de la description des différents systèmes provinciaux d'enseignement et de leurs objectifs, des comptes rendus de consultations entreprises par le Secrétariat d'État ou d'autres organismes fédéraux avec le CMÉC et diverses associations, ainsi que des initiatives réalisées et à venir.

29.43 Cependant, le rapport ne renferme pas de données à savoir si, oui ou non, le système d'enseignement postsecondaire a répondu aux objectifs du Canada en matière d'économie et d'enseignement. Il est actuellement difficile de comparer la performance du Canada à celle d'autres pays industrialisés. Malgré le fait que la Loi n'exige pas une telle comparaison, nous croyons qu'ajouter une telle information qualitative ne pourrait qu'améliorer la qualité du rapport au Parlement.

29.44 Le Secrétariat d'État devrait présenter, dans son rapport au Parlement, des données qui démontrent jusqu'à quel point l'enseignement postsecondaire répond ou non aux besoins socio-économiques en évolution du Canada.

Commentaire de la direction : *Cette recommandation va au delà des exigences de la Loi en ce qui concerne le rapport au Parlement, et elle soulève des questions complexes et importantes au plan national qui font l'objet de vastes efforts de recherches et d'études poussées de la part de plusieurs intervenants du domaine de l'enseignement postsecondaire. Les questions soulevées en*

ce qui concerne la contribution de l'enseignement et de la formation au rendement économique du Canada seront examinées à fond par le biais de l'étude nationale d'envergure proposée sur le développement des ressources humaines, ainsi que par une importante étude mise sur pied en 1990 par le Conseil économique du Canada, en plus d'autres études et rapports sur l'enseignement et l'économie effectuées par des organismes provinciaux et non-gouvernementaux. Ces études, lorsqu'elles seront terminées, pourraient capter l'intérêt des députés. Le ministère constate que les résultats d'études antérieures de l'enseignement supérieur ont été mentionnés brièvement dans des rapports au Parlement dans le passé. Les résultats de toutes nouvelles études, jugés pertinents, seront inclus dans les prochains rapports au Parlement.

Le Programme canadien de prêts aux étudiants

Aperçu du Programme

29.45 Instauré en 1964, en vertu de la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants*, il constitue le plus important programme fédéral d'aide directe aux étudiants. Le Programme met à la disposition de ceux qui en ont besoin une aide financière pour leur permettre de poursuivre des études de niveau postsecondaire.

29.46 En vertu de ce Programme, administré par la Direction de l'aide aux étudiants du Secrétariat d'État depuis 1977, le gouvernement fédéral garantit les prêts à des fins d'études, consentis par les banques à charte et les autres prêteurs désignés, aux étudiants qui possèdent un certificat d'admissibilité émis par une des provinces et territoires participants. Au 31 juillet 1989, le Secrétariat d'État se portait garant de prêts de l'ordre de 2,5 milliards de dollars.

29.47 En 1988-1989, 203 000 étudiants à temps plein ont obtenu des prêts d'une valeur totale de 551 millions de dollars, garantis par l'entremise du Programme. Les prêts fédéraux sont accordés à environ un tiers des étudiants à temps plein inscrits dans les universités et collèges communautaires du Canada, à l'exception du Québec et des Territoires du Nord-Ouest qui reçoivent un paiement de remplacement pour gérer leur propre programme.

Le Programme canadien de prêts aux étudiants est le plus important programme fédéral d'aide directe aux étudiants. Au 31 juillet 1989, le Secrétariat d'État se portait garant de 2,5 milliards de dollars de prêts.

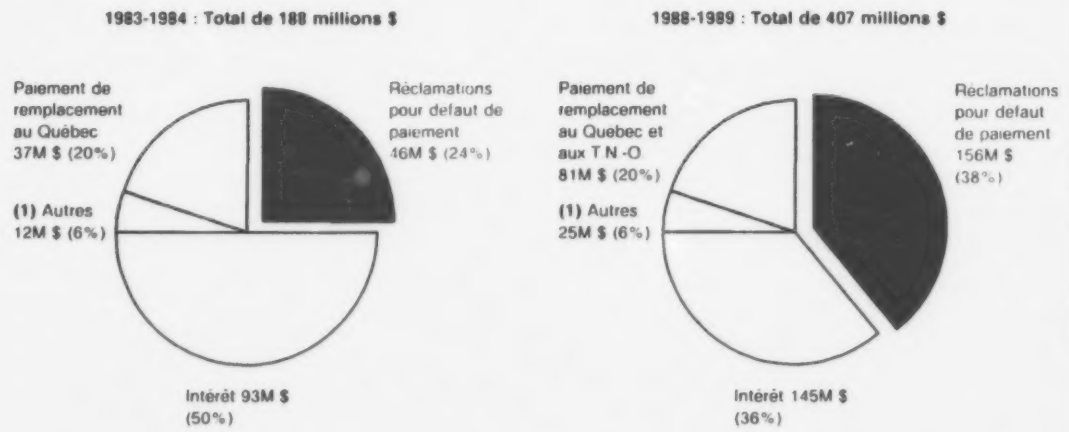
29.48 L'intérêt sur ces prêts est payé par le gouvernement fédéral tant que l'étudiant poursuit ses études, et pour les six mois qui suivent la fin de celles-ci. Le Programme prévoit également le remboursement de l'intérêt pour une période supplémentaire de dix-huit mois, lorsque l'emprunteur est en chômage ou dans l'incapacité de travailler en raison de maladie ou d'invalidité.

29.49 La pièce 29.6 donne la répartition des coûts reliés à l'administration du Programme pour 1983-1984 et 1988-1989. Ceux-ci ont augmenté considérablement au cours des cinq dernières années, surtout si on les compare à la valeur des prêts garantis (voir la pièce 29.7).

29.50 Étendue de la vérification. Notre vérification a porté sur le respect des textes réglementaires, en ce qui a trait au plafond des prêts autorisés, ainsi que sur les critères utilisés pour évaluer les besoins financiers des étudiants à temps plein. Nous avons également examiné la gestion des comptes à recevoir, l'information destinée au Parlement, et si des évaluations de programme avaient été effectuées.

Pièce 29.6

PROGRAMME CANADIEN DE PRÊTS AUX ÉTUDIANTS (PCPÉ)
RÉPARTITION DES COÛTS SELON L'ANNÉE DE PRÊT
(1er août au 31 juillet)



SOURCES : Rapport annuel du PCPÉ pour 198 -1988, la Direction de l'aide aux étudian et la Direction générale des finance du Secrétariat d'État

(1)		1983-1984	1988-1989
	Frais de recouvrement :	6	16
	Frais de services aux provinces :	3	4
	Frais d'exploitation :	2	3
	Réclamations pour décès et incapacité permanente :	1	2
		12 M $	25 M $

Gestion du Programme - progrès limité

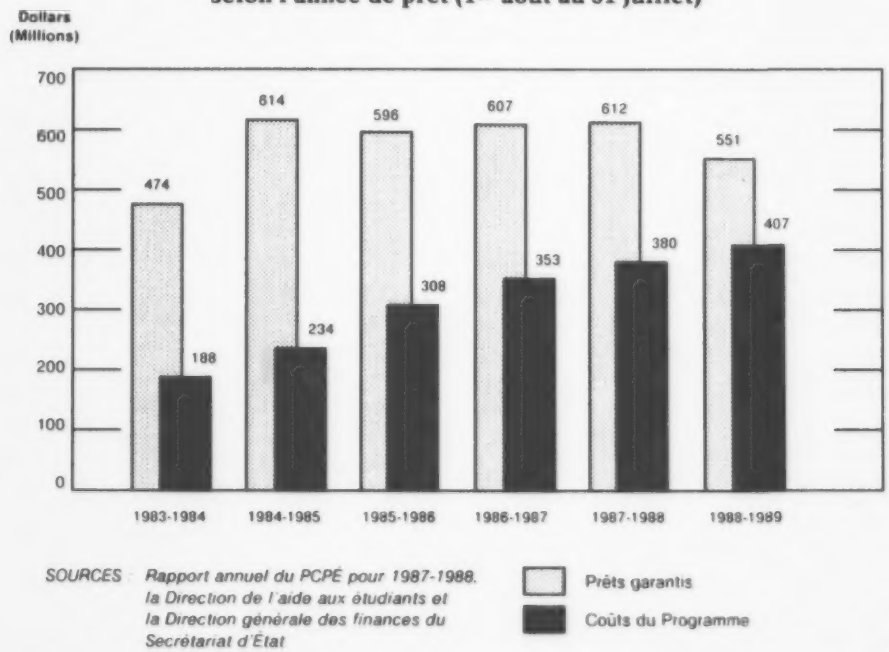
29.51 Nos vérifications précédentes du Programme canadien de prêts aux étudiants en 1977, 1981 et 1984, ainsi que le suivi de ces vérifications, en 1986 et 1988, ont porté principalement sur les contrôles internes du système informatique utilisé pour l'administration du Programme et sur la gestion du projet d'élaboration d'un nouveau système. Ces vérifications ont relevé des lacunes importantes au niveau des contrôles internes financiers ainsi qu'au niveau de la gestion du projet mentionné ci-haut.

29.52 Tel que mentionné dans notre rapport de suivi de 1988 (paragraphes 20.8 et 20.9), le Secrétariat d'État a cessé le travail d'élaboration du nouveau système informatique, en 1987, après y avoir consacré sept années et plus de cinq millions de dollars. Le manque de fiabilité du système en voie de développement, son inefficacité au niveau opérationnel et la nécessité d'investir une somme supplémentaire de 1,5 million de dollars pour compléter sa mise en service sans pour autant avoir de garantie de réussite, sont à la source de cette décision. Le Secrétariat d'État se voit donc obligé d'avoir recours à un système qui, essentiellement, date de 1968 et qui ne répond plus aux besoins des utilisateurs.

29.53 Depuis 1982, la Direction de l'aide aux étudiants a également fait l'objet de plusieurs études, autant de source interne qu'externe. Ces études ont décelé des faiblesses importantes au niveau du manque de suivi des activités administrées par les provinces, du nombre élevé de défauts de paiement, du manque de succès à recouvrer les prêts, du

Pièce 29.7

PROGRAMME CANADIEN DE PRÊTS AUX ÉTUDIANTS (PCPÉ)
Valeur des prêts garantis et coûts du Programme selon l'année de prêt (1er août au 31 juillet)



SOURCES : Rapport annuel du PCPÉ pour 1987-1988, la Direction de l'aide aux étudiants et la Direction générale des finances du Secrétariat d'État

manque de contrôle sur les agences de recouvrement, et du manque d'information de gestion convenable.

29.54 Malgré le fait que certaines initiatives ont été prises par la Direction de l'aide aux étudiants pour se pencher sur ces faiblesses, aucune d'entre elles n'avait été corrigée de façon substantielle au moment où se terminait notre vérification, c'est-à-dire, en mars 1990.

29.55 Nous avons également signalé, en 1988 (paragraphes 20.10 à 20.15), que le Secrétariat d'État avait modifié l'organisation et l'équipe de gestion du Programme, et qu'un personnel plus expérimenté sur le plan financier se joignait à l'équipe.

29.56 Depuis, nous avons observé que deux postes clés de la Direction, notamment ceux du contrôleur et du gestionnaire des comptes à recevoir, ont tous deux eu trois titulaires. Nous avons également constaté que d'autres postes de gestion ont eu des durées d'occupation courtes ou des délais de dotation.

29.57 De plus, la direction avait identifié un besoin supplémentaire de ressources pour satisfaire aux exigences courantes et futures du Programme. Nous avons été informés par la Direction qu'aucune demande officielle n'a été faite auprès du Conseil du Trésor pour obtenir d'autres ressources. Au 31 octobre 1989, 32 des 88 années-personnes autorisées pour la Direction étaient comblées par des postes intérimaires.

29.58 De plus, le Conseil du Trésor a déterminé, en décembre 1989, qu'une partie de la gestion du Programme serait confiée au secteur privé, afin d'améliorer l'efficience du Programme. Nous avons été informés que le ministère a procédé à un examen des solutions de rechange possibles, mais nous avons été

incapables de trouver de la documentation à l'effet qu'une étude appropriée de coûts-avantages avait été effectuée pour appuyer cette décision.

La résolution des problèmes qui demeurent nécessitera un engagement continu de la part de la haute direction du ministère ainsi qu'une continuité au sein du personnel qui administre le Programme.

29.59 En tenant compte des mesures prises par la gestion afin de renforcer les opérations du Programme, nous sommes d'avis que la résolution des problèmes qui demeurent nécessitera un engagement continu de la part de la haute direction du ministère et une continuité au sein du personnel qui administre le Programme.

Contrôle insuffisant sur les activités administrées par les provinces et les territoires participants

29.60 Les provinces et les territoires, sauf le Québec et les Territoires du Nord-Ouest, fournissent de l'aide aux étudiants en combinant le Programme canadien de prêts aux étudiants à leurs programmes respectifs de prêts, de subventions et de bourses. Le Secrétariat d'État rembourse les frais de service aux administrations provinciales qui évaluent les demandes et autorisent les prêts fédéraux.

29.61 En vertu de la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants*, il existe une entente officielle entre ces parties pour administrer le Programme. Cette entente définit les critères qui doivent être appliqués par les provinces, lors de l'évaluation des demandes de prêts.

29.62 Depuis 1985-1986, le ministère n'a aucune assurance que les activités du Programme sont administrées en conformité avec la Loi et l'entente. En effet, ce fut la dernière année où l'entente a été mise à jour et que la Direction de l'aide aux étudiants a effectué une révision sur place des bureaux provinciaux d'aide aux étudiants.

29.63 Nous nous sommes rendus dans trois provinces afin d'évaluer les répercussions de ce manque de surveillance. Bien que ces provinces respectent la majorité des conditions de l'entente, notre vérification nous a permis de soulever des lacunes importantes reliées à l'administration du Programme.

29.64 Dépassement des plafonds autorisés. La *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants* établit un plafond monétaire annuel sur les prêts que peuvent autoriser les provinces et pour lesquels le gouvernement fédéral peut éventuellement se porter garant. Ce plafond, ainsi que les allocations provinciales, doivent être déterminés par le Secrétariat d'État.

En raison d'un manque de surveillance de la part du Secrétariat d'État, les provinces ont excédé leurs allocations de prêts d'un montant estimatif de 264 millions de dollars.

29.65 Lorsque la valeur des prêts autorisés par une province excède l'allocation déterminée et allouée par le ministère, la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants* et ses Règlements prévoient deux options correctives. La première exige que le ministère réduise l'allocation provinciale pour l'année suivante, du montant excédentaire. La deuxième exige que le ministère conclue un arrangement avec le gouvernement de la province et que son allocation pour l'année suivante soit augmentée du montant excédentaire, si la province respecte les modalités de cet arrangement.

29.66 Notre vérification a révélé qu'en raison d'un manque de surveillance de la part du ministère, aucune des options n'a été utilisée. Selon les données que nous a remis le ministère, les provinces participantes ont excédé leurs allocations de prêts, entre 1984-1985 et 1988-1989, d'un montant estimatif de 264 millions de dollars.

29.67 Le Secrétariat d'État devrait établir des contrôles appropriés afin de s'assurer du respect de la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants* et des règlements qui s'y rattachent, en ce qui a trait aux plafonds autorisés.

Commentaire de la direction : *Le ministère, en consultation avec les gouvernements provinciaux, proposera des dispositions plus équitables, pratiques et plus exécutoires que celles de la présente loi. De 1984-1985 à 1988-1989, les allocations de prêts, selon la loi, s'élevaient à 3,1 milliards. Quoique les provinces aient «autorisé» techniquement des prêts d'une valeur supérieure aux allocations de prêts, il faut souligner que la valeur des prêts réellement garantis par le gouvernement fédéral était de 141 millions de moins que les allocations autorisées par la loi.*

29.68 Manque de coordination et de contrôle sur la désignation des établissements d'enseignement postsecondaire. La *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants* et l'entente entre les gouvernements fédéral et provinciaux prescrit qu'une province participante peut autoriser un prêt à l'étudiant qui fréquente un établissement d'enseignement postsecondaire désigné. On indique également qu'il appartient à chaque province de désigner les établissements admissibles.

29.69 Puisque ni la Loi constituante, ni l'entente définissent ce qui constitue un établissement d'enseignement postsecondaire, il s'avère que plusieurs centaines d'institutions privées qui appartiennent à la catégorie des métiers et à celle de la formation professionnelle sont désignées comme étant des établissements de niveau postsecondaire. Il faut remarquer par contre que, dans le rapport au Parlement sur l'Aide fédérale et provinciale à l'enseignement postsecondaire au Canada, Statistique Canada ne les reconnaît pas dans sa définition de programme postsecondaire.

29.70 Les données, depuis 1986-1987, du Secrétariat d'État démontrent qu'en moyenne, les étudiants qui fréquentent des institutions privées sont responsables de 24 p. 100 des prêts en défaut de paiement, même si seulement 9 p. 100 des prêts leurs sont accordés.

29.71 Le Secrétariat d'État devrait définir ce qui constitue un établissement d'enseignement postsecondaire aux fins du Programme canadien de prêts aux étudiants et s'assurer que les critères d'admissibilité à être utilisés lors de la désignation de ces établissements sont clairement définis.

Commentaire de la direction : *Nous sommes d'accord. Le ministère ainsi que les autorités provinciales en matière d'aide aux étudiants reconnaissent depuis quelque temps que certaines catégories d'institutions désignées par les provinces, ne cadrent peut-être pas avec la définition de «postsecondaire», tel que traditionnellement convenu lors de l'établissement du Programme en 1964. Cette question est une de celles qu'étudie présentement le Comité consultatif intergouvernemental sur l'aide aux étudiants établi en 1987. L'élaboration de définitions claires des institutions postsecondaires ainsi que des critères d'éligibilité à être utilisés pour leur désignation à des fins de prêts aux étudiants, fait l'objet de discussions au sein du comité ainsi qu'avec les institutions d'enseignement.*

29.72 Prêts accordés en trop à des étudiants par suite de déclarations erronées de leurs ressources. Les frais de scolarité et de subsistance d'un étudiant sont partagés entre l'étudiant, ses parents et les contribuables. La portion des contribuables est versée par l'entremise de subventions provinciales et de prêts provinciaux et fédéraux.

29.73 Le montant du prêt qu'un étudiant peut recevoir est déterminé en fonction de ses frais de scolarité et de subsistance, ainsi que de ses ressources financières pour l'année à venir. Les ressources financières de l'étudiant comprennent celles de son conjoint et de ses parents, s'il y a lieu.

29.74 Puisque ces montants peuvent être assujettis à une vérification, une déclaration qui autorise les autorités provinciales à avoir accès aux fichiers de Revenu Canada, Impôt doit être signée par l'étudiant, par son conjoint et par ses parents. De plus, une des trois provinces visitées exige que l'étudiant signe une déclaration qui autorise l'accès à toute autre information provenant de ministères fédéraux et provinciaux.

29.75 En ce qui a trait aux subventions et prêts provinciaux, nous avons constaté que deux des trois provinces vérifient les ressources financières déclarées par l'étudiant en les comparant aux données de diverses sources du gouvernement. Bien que l'étendue de cet appariement soit parfois restreinte, cette procédure a permis de déceler des versements en trop de près de 10 millions de dollars, pour 1987-1988 et 1988-1989. Selon les résultats obtenus à date, une bonne partie a déjà été recouvrée par les provinces.

29.76 Ni la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants*, ni l'entente fédérale-provinciale n'exige des provinces qu'elles décèlent et recouvrent les prêts accordés en trop, en vertu du Programme canadien de prêts aux étudiants, de la même façon que les provinces le font avec les subventions et les prêts provinciaux.

29.77 Bien que nous n'ayons pas été en mesure d'évaluer l'incidence qu'aurait une telle exigence de vérification sur les prêts accordés en vertu du Programme canadien de prêts aux étudiants, nous sommes d'avis que des économies importantes pourraient être réalisées puisque la valeur des prêts accordés par le Programme fédéral est environ deux fois plus élevée que les subventions et prêts accordés par les provinces. Les économies seraient réalisées au niveau du recouvrement immédiat des prêts accordés en trop et de la réduction de l'intérêt payé aux prêteurs par le gouvernement fédéral pendant la période d'études.

29.78 Le Secrétariat d'État devrait :

- **chercher à réviser la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants* en ce qui concerne le recouvrement des prêts accordés en trop;**

- **réviser l'entente avec les provinces pour s'assurer que les procédés de vérification utilisés par celles-ci comprennent l'utilisation d'information sur les revenus des étudiants de diverses sources du gouvernement pour déceler et recouvrer le plus rapidement possible les prêts fédéraux accordés en trop.**

***Commentaires de la direction** : Le ministère, par suite de l'obtention d'un avis légal, vers la fin de 1988, a senti le besoin de chercher à réviser le texte législatif pour s'occuper du problème du recouvrement des prêts accordés en trop. Cet avis légal indiquait que, selon la loi en vigueur, on ne peut exiger des étudiants emprunteurs qu'ils remboursent aux banques la portion de leurs prêts négociés qu'ils n'ont pas utilisée ou dont ils n'ont pas besoin. Le ministère, en consultation avec les provinces, est en voie d'élaborer des propositions afin de régler cette question.*

Nous sommes aussi d'accord que les procédés de vérification des provinces devraient comprendre l'utilisation de l'information provenant d'autres sources gouvernementales, assujettie aux pratiques et restrictions provinciales en matière de renseignements personnels. Le ministère, en consultation avec les provinces à ce sujet, est à élaborer des modifications appropriées aux ententes administratives.

29.79 Irrégularités dans l'obtention des prêts. Une fois que le certificat d'admissibilité qui autorise l'étudiant à obtenir un prêt est émis par la province, l'établissement d'enseignement désigné certifie l'inscription de l'étudiant et le document est alors remis à l'étudiant qui se

présente par la suite à la banque en vue de négocier un prêt.

29.80 Dans le cas d'une des trois provinces visitées, le certificat d'admissibilité émis par la province est envoyé directement à l'étudiant plutôt qu'à l'établissement d'enseignement, augmentant ainsi le risque qu'un prêt soit obtenu à partir de faux renseignements. Cette procédure est également utilisée par une des deux autres provinces, dans le cas des étudiants qui fréquentent des institutions privées.

29.81 En effet, notre examen aléatoire de 55 dossiers d'étudiants référés aux autorités policières par les provinces, en raison de fraude, a révélé que 20 p. 100 de ces étudiants avaient négocié un prêt en falsifiant leur enregistrement d'inscription sur le certificat d'admissibilité.

29.82 Manque de clarté au sujet de la responsabilité provinciale face à la vérification des demandes de prêts. L'entente stipule que les provinces et les territoires qui participent à l'administration du Programme sont tenus de vérifier au moins 5 p. 100 des demandes de prêt qu'ils ont traitées, afin de s'assurer du respect des critères de l'entente. Cette responsabilité, que nous qualifions comme étant très importante, n'est pas définie de façon précise quant à l'approche et les procédés de la vérification.

29.83 Notre examen nous a permis de constater que le Secrétariat d'État n'assure pas le suivi de cette exigence. En effet, une des provinces n'avait pas de fonction de vérification au moment de notre visite, alors qu'une autre ne faisait pas de vérification aléatoire des demandes de prêts traitées, mais choisissait plutôt d'examiner uniquement les demandes qui lui était référées par l'établissement d'enseignement.

29.84 De plus, les vérifications effectuées n'assuraient pas que les étudiants bénéficiant des prêts fédéraux avaient atteint des résultats académiques satisfaisants, comme l'exige la Loi et l'entente fédérale-provinciale puisque ni l'une ni l'autre ne définissent clairement ce qu'est un résultat académique satisfaisant.

29.85 Le Secrétariat d'État devrait :

- **s'assurer que le niveau de résultat académique satisfaisant est clairement défini;**

- **élaborer et mettre en oeuvre un plan de vérification qui favorise une surveillance plus étroite et fréquente, de la part de la Direction de l'aide aux étudiants, des activités administrées par les provinces qui ont trait au Programme canadien de prêts aux étudiants.**

***Commentaires de la direction** : L'une des priorités que le ministère a dégagées dans le cadre de sa révision de la politique de l'aide aux étudiants consiste à établir des liens clairs entre l'aide apportée aux étudiants et leurs résultats académiques. Un premier pas a été fait dans cette direction avec les modifications apportées aux règlements, en juillet 1989, qui ont établi des contrôles sur les montants de prêts par rapport au niveau de scolarité de l'emprunteur. Une modification plus poussée consisterait à s'assurer que la nécessité pour l'étudiant de maintenir une «norme scolastique satisfaisante» soit clairement définie et appliquée. Le ministère, en collaboration avec les autorités provinciales, s'occupe de cette question.*

Le ministère admet que les responsabilités, dans le cadre de l'entente actuelle avec les provinces, doivent être améliorées. Depuis le début de 1989, le ministère tente d'établir une nouvelle entente qui, entre autres, préciserait des plans de vérification pour assurer un contrôle plus rigoureux et fréquent des activités du Programme administrées par les provinces. Au moment de la vérification, cette entente n'en était qu'à l'étape de la discussion.

29.86 Prêts accordés en trop à des étudiants à temps plein qui ont abandonné leurs cours. Aux fins du programme, la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants* définit un étudiant admissible comme étant une personne qui est inscrite dans un établissement

d'enseignement désigné, et dont les cours choisis ont une durée d'au moins douze semaines. Elle stipule également que le prêt devient remboursable par l'étudiant six mois après qu'il cesse d'être un étudiant à temps plein et ne porte aucun intérêt durant cette période. Toutefois, la Loi ne prévoit pas de modalités en ce qui concerne l'abandon avant la fin des cours.

29.87 Nous avons analysé des données d'une des provinces visitées, qui étaient reliées aux cas d'abandon. À partir de la date d'abandon, cette province détermine et tente de recouvrer le montant de la subvention et du prêt provincial accordé en trop. De plus, elle refuse d'accorder la période de six mois sans intérêt pour les prêts provinciaux accordés aux étudiants qui abandonnent dès les premières semaines de cours.

29.88 Selon que les données de cette province soient représentatives de la situation ailleurs au Canada, nous estimons à plus de 15 millions de dollars les prêts fédéraux versés en trop chaque année.

29.89 Les coûts supplémentaires annuels du Programme sont estimés à 10 millions de dollars puisque nous estimons que pour chaque dollar de prêt garanti par le ministère, il en coûte 65 cents au contribuable. Ce coût comprend des paiements aux prêteurs en intérêt et en réclamations pour défaut de paiement, des paiements de remplacement au Québec et aux Territoires du Nord-Ouest, ainsi que des frais de recouvrement.

29.90 L'entente entre le Secrétariat d'État et les provinces n'exige pas que soit remboursée par l'étudiant, au moment de l'abandon, la portion du prêt fédéral accordée en trop. Le ministère se dit satisfait de pouvoir recouvrer ces sommes excédentaires lorsque l'étudiant aura à rembourser son prêt six mois après l'abandon ou à la fin de ses études. De plus, le Programme canadien de prêts aux étudiants permet aux étudiants qui n'assistent pas à leurs cours ou qui abandonnent dès les premières semaines de bénéficier d'une période de six mois sans intérêt.

29.91 Le Secrétariat d'État devrait chercher à réviser la *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants* et les règlements qui s'y rattachent en ce qui concerne les prêts accordés aux étudiants qui ont abandonné leurs cours et le cas échéant, s'assurer que l'entente définit les procédés qui permettent l'identification et le recouvrement des prêts versés en trop.

***Commentaire de la direction** : Tel que mentionné auparavant, le ministère a reçu un avis légal à la fin de 1988 indiquant que, selon la législation en vigueur, un étudiant qui a obtenu un prêt n'est pas requis de rembourser la portion de son prêt qui n'est plus requis, parce que celui-ci a abandonné ses cours. Le ministère abordera cette question par le biais de modifications proposées à la loi afin de s'assurer que les prêts aux étudiants ne sont accordés qu'à ceux qui en ont réellement besoin.*

Le solde des prêts à recevoir, y compris l'intérêt, s'élevait à plus de 666 millions de dollars, au 31 juillet 1989, et représentait 24 p. 100 des recettes non fiscales à percevoir par le gouvernement du Canada, au 31 mars 1989.

Améliorations requises dans la gestion des comptes à recevoir

29.92 En vertu de la Loi, le Secrétariat d'État se voit obligé d'honorer sa garantie et de payer des réclamations pour défaut de paiement lorsque l'étudiant ne rembourse pas son prêt aux institutions prêteuses. Entre le début du Programme et le 31 juillet 1989, 858 millions de dollars ont été versés aux prêteurs en paiements de réclamations. De ce montant, 297 millions de dollars ont été

recouvrés et 28 millions de dollars ont été radiés, alors que des prêts de 533 millions de dollars étaient toujours à recevoir.

29.93 Le solde des comptes à recevoir, y compris l'intérêt couru de 133 millions de dollars, s'élève donc à plus de 666 millions de dollars, au 31 juillet 1989, alors qu'il n'était que de 246 millions de dollars, au 31 juillet 1984. Ceci représente une augmentation de 420 millions de dollars ou 171 p. 100 en cinq ans.

29.94 La pièce 29.8 donne un aperçu de l'importance des comptes à recevoir dans le cadre du Programme, qui représentaient 24 p. 100 des recettes non fiscales à percevoir par le gouvernement du Canada, au 31 mars 1989.

29.95 Les réclamations pour défaut de paiement ont augmenté sensiblement durant les cinq dernières années. Cette augmentation est due en grande partie à la limite des prêts qui a doublé. Toutefois, les comptes débiteurs correspondants sont demeurés élevés. Ceci est principalement attribuable à un taux de défaut de paiement élevé et à un taux de recouvrement faible. La pièce 29.9 démontre l'écart croissant entre le total versé en réclamations pour défaut de paiement, et le total de ces prêts qui ont été recouvrés.

Un étudiant sur six fait défaut de paiement sur son prêt.

Taux de défaut de paiement élevé

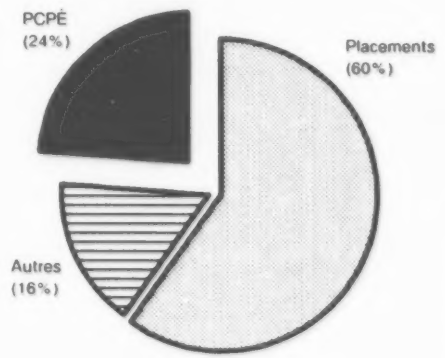
29.96 Un étudiant sur six fait défaut de paiement sur son prêt. Comme le démontre la pièce 29.6, les réclamations pour défaut de paiement s'élevaient à 156 millions de dollars, en 1988-1989, soit 38 p. 100 des coûts du Programme alors qu'elles ne représentaient que 24 p. 100 des coûts de 1983-1984.

29.97 Notre vérification nous a permis de constater que dans la plupart des cas, les

Pièce 29.8

RECETTES NON FISCALES À PERCEVOIR
par le gouvernement du Canada
au 31 mars 1989

Total : 2,4 milliards $



SOURCE : Comptes publics du Canada 1988-1989

prêteurs ont déployé peu d'efforts pour inciter l'étudiant à rembourser son prêt. Cette situation peut être directement reliée aux modalités des directives émises par le Secrétariat d'État aux prêteurs, et qui ne favorisent pas un effort rigoureux de recouvrement de la part des prêteurs.

29.98 Selon les prêteurs, 30 p. 100 des étudiants qui sont en défaut de paiement demeurent introuvables. La banque se voit obligée d'utiliser une adresse qui, souvent, n'est plus valide parce qu'elle correspond à une adresse temporaire de l'étudiant pendant la période d'études. Nous avons également relevé le fait que des adresses plus récentes étaient souvent disponibles dans les fichiers provinciaux, mais que le Secrétariat d'État n'exigeait pas qu'elles soient transmises aux prêteurs.

29.99 La *Loi fédérale sur les prêts aux étudiants* n'exige pas qu'une pénalité soit imposée à l'étudiant qui est en défaut de paiement. De plus, le fait que l'étudiant ne rembourse pas son prêt n'a aucune répercussion sur sa quote de crédit puisque

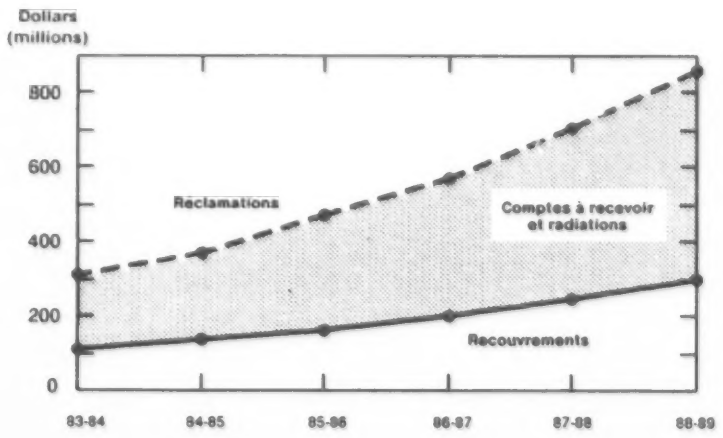
cette information n'est pas divulguée aux bureaux de crédit. Les données qui proviennent des prêteurs démontrent que 44 p. 100 des emprunteurs en défaut de paiement (anciens étudiants) ont été localisés, mais ne collaborent pas au remboursement de leur prêt.

29.100 Le Secrétariat d'État devrait renforcer les modalités qui font partie des directives aux banques afin d'assurer un suivi et un recouvrement plus rigoureux. De plus, il devrait rechercher différentes méthodes pour inciter les étudiants à rembourser leur prêt.

***Commentaire de la direction** : Nous sommes d'accord et le ministère a déjà mis sur pied un certain nombre d'initiatives visant à réduire les coûts reliés aux défauts de paiement. Par exemple, une modification aux règlements, en juillet 1989, a permis une plus grande flexibilité dans les ententes de remboursement. De plus, des discussions se sont poursuivies avec la «Canadian Bankers' Association», en février 1990, ainsi qu'avec les principales banques à charte, par suite de l'annonce par le gouvernement, en décembre 1989, sur recommandation du ministère, de l'instauration d'un certain nombre de mesures visant à réduire les coûts reliés au Programme canadien des prêts aux étudiants. Ces discussions ont mené à l'élaboration d'un certain nombre de nouvelles dispositions qui comprennent non seulement un suivi et une perception plus rigoureux, mais aussi une plus grande diligence de la part des prêteurs dans le traitement et la gestion des prêts, une enquête de crédit sur les étudiants emprunteurs, et un accroissement des efforts conjoints de communication. Au fur et à mesure que ces dispositions seront introduites, les lignes directrices aux prêteurs seront modifiées en conséquence. De plus, le ministère a étudié et élabore présentement d'autres mesures visant à inciter les étudiants à rembourser leurs prêts, y compris celle de s'assurer qu'ils connaissent les conséquences*

Pièce 29.9

PROGRAMME CANADIEN DE PRÊTS AUX ÉTUDIANTS (PCPÉ)
RÉCLAMATIONS POUR DÉFAUT DE PAIEMENT ET RECOUVREMENTS
(SOLDES CUMULATIFS)



SOURCES : *Rapport annuel du PCPÉ pour 1987-1988 et la Direction de l'aide aux étudiants du Secrétariat d'État*

d'un non-remboursement. Il faut remarquer que d'habitude, environ la moitié des emprunteurs qui font défaut de payer, remboursent éventuellement leurs emprunts. Le taux de non-remboursement est en fin de compte plus près de un sur douze. Ce taux peut être réduit davantage par la mise en oeuvre de projets en voie de planification qui visent à accroître les recouvrements.

Taux de recouvrement faible

29.101 Des 858 millions de dollars que le gouvernement fédéral a versés aux prêteurs en réclamations pour défaut de paiement, depuis le début du Programme, seulement 297 millions de dollars soit 35 p. 100 ont été recouvrés des étudiants. Des intérêts courus de 104 millions de dollars ont également été recouvrés.

33 millions de dollars de prêts à recevoir ont été radiés parce que le ministère considérait l'emprunteur comme introuvable.

29.102 Peu d'efforts de recouvrement de la part de la Direction de l'aide aux étudiants. Au cours des cinq dernières années, le ministère a radié 44 millions de dollars de comptes à recevoir, dont 16 millions de dollars en 1989-1990 (voir la pièce 29.10). Soixante-seize pour cent de ces comptes ont été radiés parce que selon la Direction, l'emprunteur demeurait introuvable.

29.103 Malgré le fait que la Direction de l'aide aux étudiants avait identifié, en mars 1989, au moyen d'un procédé d'appariement de fichiers, des emprunteurs qui avaient fait défaut de paiement sur des prêts accordés antérieurement, et qui totalisaient 3,3 millions de dollars, aucun effort de recouvrement n'a été entrepris avant février 1990.

29.104 Aucun autre appariement du fichier des comptes à recevoir aux données de diverses sources du gouvernement n'est effectué par le Secrétariat d'État afin de localiser les emprunteurs ou d'effectuer des recouvrements. Le ministère pourrait, par exemple, étudier la possibilité d'obtenir une exemption, en vertu du paragraphe 241(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui lui permettrait d'utiliser les données de Revenu Canada, Impôt pour localiser les emprunteurs en défaut de paiement.

29.105 Programme de recouvrement américain qui fonctionne avec succès. Le Government Accounting Office des États-Unis a rapporté, en 1989, que 2,4 milliards de dollars ont été recouvrés depuis 1982 par l'entremise du Refund Offset Program administré par l'Internal Revenue Service. De ce montant, environ 1,8 milliard de dollars ont été recouvrés en retenant les remboursements d'impôt en compensation d'allocations indemnitaires pour conjoints et enfants à charge non payées, alors que 0,6 milliard de dollars ont été recouvrés en compensation de dettes non fiscales envers le gouvernement. Neuf ministères, dont le ministère de l'éducation qui administre le programme de garantie de prêts aux étudiants, participent au programme.

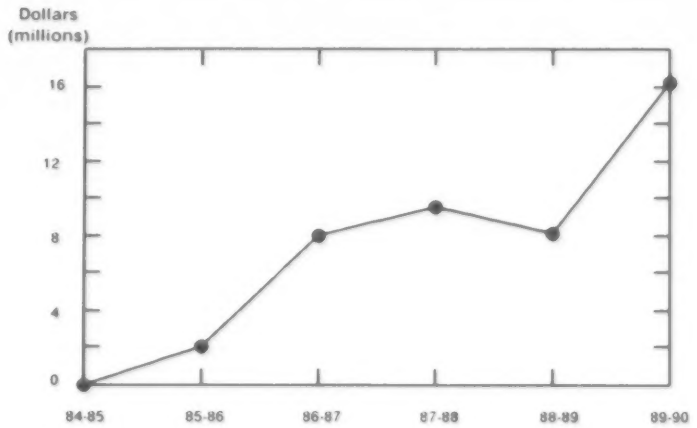
29.106 Les coûts d'administration de ce programme sont d'environ un cent pour chaque dollar recouvré. En comparaison, le Secrétariat d'État a recours aux services d'agences de recouvrement à des coûts qui varient entre 19 et 28 cents pour chaque dollar recouvré.

29.107 Le ministère devrait être plus rigoureux dans le recouvrement des comptes à recevoir et devrait envisager la possibilité de recouvrer ces montants à même les autres sommes que le gouvernement doit aux emprunteurs en défaut de paiement.

Commentaire de la direction : *Le ministère avait déjà relevé cette question de recouvrement et il a vu, au terme de l'entente de trois ans avec les agences de collection, une occasion d'y remédier. Comme conséquence, les agences de collection responsables des comptes débiteurs sont, depuis la mise en oeuvre de la nouvelle entente*

Pièce 29.10

PROGRAMME CANADIEN DE PRÊTS AUX ÉTUDIANTS (PCPÉ)
RADIATIONS
(excluant les radiations dues à un décès ou à une invalidité permanente)



SOURCES *Comptes publics du Canada et la Direction de l'aide aux étudiants du Secrétariat d'État.*

du 1er avril 1990, assujetties à de nouvelles mesures et procédés stricts, élaborés par le ministère de manière à assurer l'obligation de rendre compte, le contrôle et l'atteinte des objectifs, en ce qui concerne la gestion et le recouvrement des comptes débiteurs. On prévoit d'autres mesures afin d'accroître les recouvrements. Le ministère, en collaboration avec d'autres ministères, surtout le Bureau du contrôleur général, envisage des solutions de rechange pour recouvrer des sommes à même celles que doit le gouvernement. L'expérience vécue par les États-Unis en ce sens a été examinée avec soin.

Manque d'outils pour une bonne gestion du Programme

29.108 Aucune évaluation du Programme. Contrairement aux exigences du Conseil du Trésor, la Direction de l'aide aux étudiants n'a jamais fait l'objet d'une évaluation de programme. Cette évaluation est toutefois prévue pour 1991-1992.

29.109 Système d'information de gestion insatisfaisant. Le système d'information de gestion qu'utilise la Direction de l'aide aux étudiants remonte à 1968 et ne répond plus aux besoins des utilisateurs (voir paragraphes 29.51 et 29.52).

29.110 Le système ne fournit pas d'information telle que : le taux de défauts de paiement, l'effet du taux d'endettement sur le remboursement des prêts, le taux de recouvrement des agences de collection, ainsi que le coût total du travail de collection. De plus, le système est incapable de fournir à un moment donné le solde exact des comptes à recevoir.

29.111 Il s'ensuit que la Direction possède très peu d'information qui lui permette de gérer les comptes à recevoir avec un souci d'économie et d'efficience.

29.112 Le ministère devrait s'assurer que la Direction de l'aide aux étudiants a suffisamment d'information pertinente pour lui permettre de gérer le Programme avec un souci d'économie et d'efficience.

Commentaire de la direction : *Nous sommes d'accord et nous voudrions faire remarquer que d'importantes améliorations ont été apportées, compte tenu des limites du système et des ressources en place. Par exemple, un nouveau cadre de référence permettant une meilleure information financière et opérationnelle a été conçu et est en voie d'être instauré. Au cours des prochaines années, une des principales considérations, à mesure que les systèmes et la gestion financière seront attribués par contrat, visera la capacité de toute entreprise du secteur privé de fournir un système d'information de gestion satisfaisant. Entre temps, le ministère poursuivra ses efforts pour renforcer la capacité de l'organisation à fournir une information de gestion en rapport avec le programme.*

La Direction possède très peu d'information pertinente qui lui permette de gérer les comptes à recevoir avec un souci d'économie et d'efficience.

Information destinée au Parlement incomplète et erronée

29.113 L'information sur le Programme canadien de prêts aux étudiants est communiquée au Parlement au moyen d'un rapport annuel et de la Partie III du Budget des dépenses.

29.114 Cette information est incomplète car aucune mention n'est faite des comptes à recevoir, alors que ceux-ci représentaient 24 p. 100 des recettes non-fiscales à percevoir par le gouvernement du Canada, au 31 mars 1989 (voir la pièce 29.8). De plus, aucune mention n'est faite des radiations qui ont connu une ascension rapide au cours des dernières années (voir la pièce 29.10), ni de l'information qualitative et quantitative telle que l'atteinte des objectifs du Programme, le taux de défauts de paiement, le taux de recouvrement des comptes à recevoir, ainsi que le ratio des coûts de recouvrement par rapport aux sommes recouvrées.

29.115 En dépit des exigences de la Loi, le Secrétariat d'État n'a pas produit de rapport annuel pour le Programme canadien de prêts aux étudiants, en 1985-1986 et en 1986-1987. Des tableaux, pour ces deux années, ont été insérés dans le rapport annuel de 1987-1988.

29.116 Nous avons constaté que le rapport annuel renferme un certain nombre d'erreurs. Ces erreurs étaient reliées aux coûts de collection, au nombre total d'étudiants qui ont reçu des prêts depuis le début du Programme, aux frais de service payés aux provinces, ainsi qu'au nombre et à la valeur des prêts autorisés et négociés par les provinces. En effet, la valeur totale des prêts négociés, pour 1983-1984 à 1987-1988, était sous-évaluée de 162 millions de dollars, une différence de près de 6 p. 100.

29.117 De plus, on doit mettre en question la source et l'exactitude des dépenses estimées qui apparaissent à la Partie III du Budget des dépenses. Nous avons relevé des différences importantes entre l'estimation et le réel en ce qui a trait aux dépenses d'intérêt et de réclamations pour défauts de paiement. À titre d'exemple, en 1988-1989, l'écart entre l'estimation et le réel s'élevait à 23 p. 100 pour les réclamations et à 18 p. 100 pour l'intérêt. De plus, nous avons constaté un écart de 45 p. 100 pour les réclamations pour défauts de paiement de 1986-1987.

29.118 Le Secrétariat d'État devrait communiquer avec exactitude, de façon intégrale et en temps opportun, l'information pertinente sur le Programme canadien de prêts aux étudiants destinée au Parlement.

***Commentaire de la direction** : Nous sommes d'accord. Nous avons décelé, en 1989, des problèmes dans le système automatisé qui produit les données présentées dans les rapports annuels. Ce système est maintenant modifié de façon à produire des données plus précises et fiables. Les prochains rapports annuels et tous autres documents transmis au Parlement comprendront les renseignements suggérés par le vérificateur général.*

Études canadiennes

29.119 Le ministère appuie les études canadiennes en fournissant une aide financière d'environ 1,5 million de dollars chaque année pour l'élaboration, la promotion et la diffusion de matériel didactique sur les Études canadiennes.

29.120 Notre examen de cette direction s'est limité aux suivis des mesures correctives implantées à la suite d'une étude par le groupe de vérification interne.

Suivi des mesures correctives

29.121 À l'automne de 1988, la Direction générale des études canadiennes a fait l'objet d'un examen par le groupe de vérification interne du ministère. Un suivi a été effectué par ce groupe l'année suivante. En général, la gestion des opérations avait été jugée satisfaisante et le suivi effectué a permis de déterminer que la direction avait implanté des mesures correctives ou était en voie de le faire.

30

Le ministère des Transports

Les aéroports

Le ministère des Transports

Les aéroports

Points saillants

30.1 Des années de planification pour l'aménagement de nouvelles pistes urbaines. Après des années de planification pour l'agrandissement des réseaux de pistes aux aéroports de Vancouver et de Toronto (Pearson), un dilemme n'est toujours pas résolu : comment répondre à la demande créée par le trafic aérien qui ne cesse d'augmenter tout en assurant la protection de l'environnement (paragraphe 30.11).

30.2 La lutte des cinq dernières années à la suite de la déréglementation. Étant donné les restrictions financières imposées par le gouvernement, le ministère des Transports a de la difficulté à satisfaire la demande créée par la déréglementation dans les aéroports servant de plaques tournantes. Nous sommes d'avis que d'autres questions de longue date ont nui à la capacité d'action du ministère. Le ministère ne disposait pas d'un cadre stratégique national pour le réseau d'aéroports, ni de critères pour rationaliser sa participation financière aux activités aéroportuaires. À l'heure actuelle, il ne dispose d'aucun plan pour combler un manque à gagner de 1,4 milliard de dollars visant à répondre aux besoins en capital des cinq années à venir. En 1988-1989, les aéroports financés par l'État continuaient de dépendre des crédits de l'État et des recettes que leur procure la taxe sur les billets pour financer 88 p. 100 de leurs coûts (30.12 à 30.36).

30.3 Impréparation au contexte commercial d'aujourd'hui par suite de la déréglementation. La vérification a permis de déceler que l'organisme est appelé à oeuvrer dans un contexte commercial concurrentiel tout en étant assujetti à des règles bureaucratiques. Après des années d'efforts, le ministère n'a toujours pas de politique d'établissement des prix qui soit compatible avec ses objectifs actuels de recouvrement des coûts, tout comme il n'a pas suffisamment d'information à jour sur les coûts.

30.4 Nous avons évalué à 61 millions de dollars les coûts non recouvrés en 1987-1988 pour le traitement des passagers. Selon nos estimations, les redevances de stationnement renoncées peuvent atteindre 11 millions par année. La taxe générale d'aérogare n'est perçue qu'à 14 aéroports financés par l'État, entraînant ainsi des pertes annuelles de revenus pouvant atteindre six millions (30.37 à 30.67).

30.5 Inquiétudes face à l'avenir. À notre avis, la gestion financière du Fonds renouvelable des aéroports demeure déficiente. Nous nous demandons si le ministère a l'expérience financière requise pour s'occuper des arrangements financiers et de la cession des aéroports que l'on envisage.

Points saillants (suite)

30.6 Le ministère travaille actuellement à l'élaboration d'un modèle de prise de décisions afin d'évaluer les moyens utilisés pour exploiter les sources possibles de financement provenant du secteur privé. Nous croyons que le ministère doit effectuer un examen a posteriori du projet de l'aérogare 3 avant de lancer des projets similaires. Cet examen doit être axé sur la méthode utilisée pour le calcul des retombées prévues pour l'État dans l'éventualité où le ministère choisirait de faire affaire avec un promoteur du secteur privé. De plus, l'examen doit permettre de déterminer si la protection des intérêts de l'État est adéquate en matière de partage des revenus (30.68 à 30.89).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	30.7
Étendue de la vérification	30.10
Observations et recommandations	
Pistes urbaines - Vieux problème, avenir incertain	30.11
Absence d'une stratégie de gestion précise et d'un plan pour financer les besoins en capital présents et futurs	30.12
Manque d'orientation sur la façon de répondre à la demande créée par la déréglementation économique (30.12)	
Absence de fondements clairs au sujet du rôle du ministère dans l'exploitation et le financement des aéroports (30.17)	
Activités d'immobilisations, mais absence d'un plan pour combler un manque à gagner de 1,4 milliard de dollars (30.21)	
Capacité aux aérogares navette - les mesures prises à deux aéroports servant de plaques tournantes sont dictées par les conditions locales plutôt que par un cadre stratégique (30.25)	
L'aéroport Pearson, trois aérogares, trois rôles différents et trois optiques de financement différentes (30.28)	
Les aéroports financés par l'État - aucun plan financier pour remédier à leur situation de dépendance (30.33)	
Les aéroports ne sont pas prêts à s'inscrire dans le contexte commercial d'aujourd'hui par suite de la déréglementation	30.37
Manque de moyens et de souplesse pour être financièrement autonomes (30.37)	
Non-recouvrement des coûts côté ville (30.57)	
Il faudra acquérir une plus grande compétence en finances pour négocier les futures ententes de financement	30.68
L'aérogare 3 - préoccupations au sujet de la protection des intérêts de l'État (30.68)	
Les aéroports à un tournant (30.85)	
Principales initiatives du ministère	30.89

Table des matières (suite)

Pièces

30.1 Cadre de la vérification du Groupe Aéroports
30.2 Grands titres
30.3 L'aéroport Lester-B.-Pearson - Les 20 dernières années
30.4 L'aéroport de Vancouver Les 20 dernières années
30.5 Manque de fonds d'immobilisations
30.6 L'aéroport international Lester-B.-Pearson
30.7 Rendement financier - Principaux aéroports fédéraux et aéroports financés par l'Etat, 1988-1989
30.8 Redevances, taxes et règlements reliés aux services aux passagers
30.9 Principaux outils financiers
30.10 Principales initiatives du ministère

Le ministère des Transports

Les aéroports

Introduction

30.7 Le Groupe Aéroports, division du ministère des Transports, a pour objectif «d'assurer l'accessibilité à un réseau national d'aéroports civils fiables, sûrs et efficaces». Le Groupe a classé les aéroports en trois catégories : les principaux aéroports fédéraux (PAF), les aéroports financés par l'État (AFE) et les aéroports de développement. Le Groupe Aéroports exploite les huit PAF situés à Halifax, à Montréal (Mirabel et Dorval), à Toronto (Pearson), à Ottawa, à Winnipeg, à Calgary, à Edmonton et à Vancouver. L'objectif en ce qui concerne les PAF est de veiller à l'accessibilité d'un réseau d'aéroports civils financièrement autonomes.

30.8 Les aéroports financés par l'État sont exploités soit par le Groupe Aéroports, soit par d'autres. Dans la première catégorie, on compte 97 aéroports dans tout le Canada, dont ceux de St. John's, de Gander et de Victoria. Nombre de ces aéroports desservent les régions moins peuplées et plus isolées du pays. Le ministère des Transports offre aussi une aide financière aux aéroports régionaux et locaux exploités par d'autres ordres de gouvernement. Les aéroports de développement comprennent de petits aéroports au Labrador, dans le Nord du Québec, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.

30.9 La situation du ministère des Transports est unique; responsable de la bonne marche des aéroports, celui-ci est appelé à oeuvrer dans un milieu hautement commercial, qui évolue rapidement, tout en étant assujetti à la bureaucratie. En 1988-1989, le ministère a géré des revenus de l'ordre de 400 millions de dollars provenant de ses activités commerciales : droits d'atterrissage, frais de location dans les aérogares, concessions et autres. En raison de l'importance de ces activités commerciales, l'organisme doit montrer une certaine souplesse en matière de processus décisionnel pour répondre à la demande de même que faire preuve de compétences financières éprouvées.

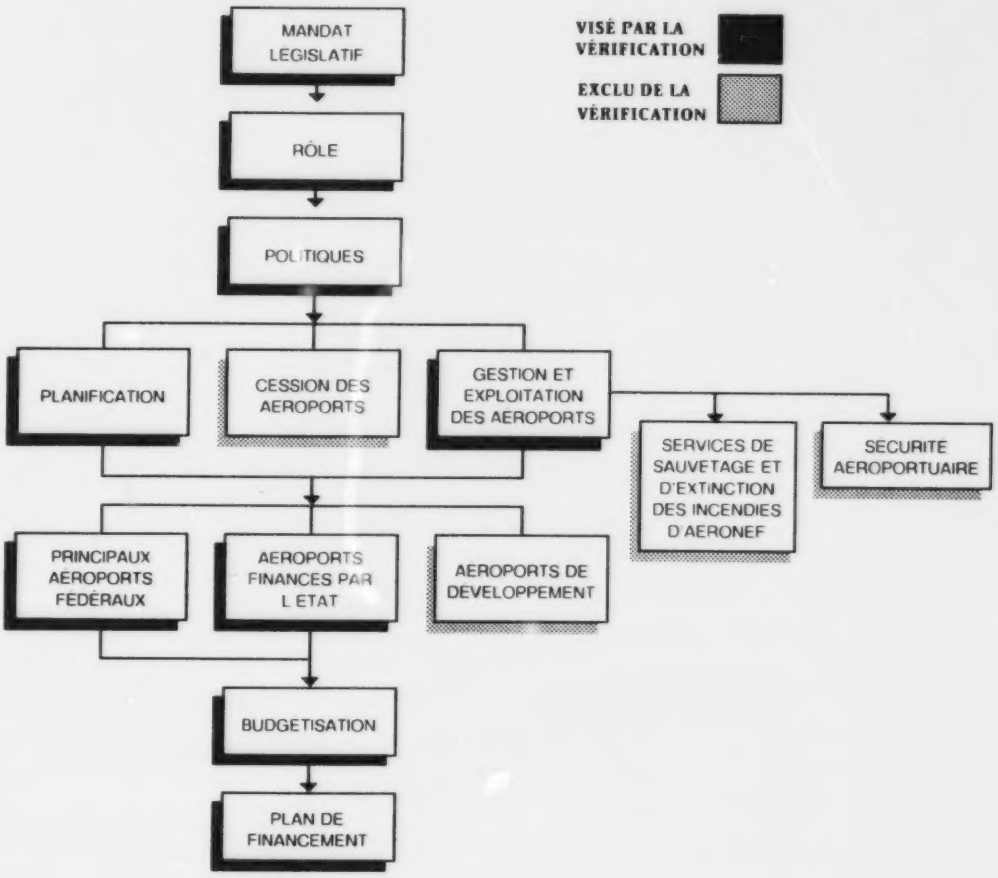
La situation du ministère des Transports est unique; responsable de la bonne marche des aéroports, celui-ci est appelé à oeuvrer dans un milieu hautement commercial, qui évolue rapidement, tout en étant assujetti à la bureaucratie.

Étendue de la vérification

30.10 En 1985, nous avons présenté un rapport sur les aéroports dans le cadre de la vérification de l'Administration canadienne des transports aériens (ACTA). Depuis lors, l'ACTA a été restructurée en deux entités distinctes, le Groupe Aéroports et le Groupe Aviation. Au nombre des activités du Groupe Aviation, citons le contrôle de la circulation aérienne, la navigation aérienne, la réglementation aérienne, la sécurité aérienne et les services des aéronefs. Une vérification du Groupe Aviation est envisagée pour plus tard. Pour la vérification du Groupe Aéroports, nous avons surtout cherché à déterminer si le ministère des Transports possédait les moyens de gestion, de financement et de planification lui permettant de réagir de manière efficace dans le contexte hautement concurrentiel des aéroports commerciaux d'aujourd'hui par suite de la déréglementation. L'étendue de notre vérification ainsi que les secteurs que nous

Pièce 30.1

CADRE DE LA VÉRIFICATION DU GROUPE AÉROPORTS



avons laissés de côté sont illustrés à la pièce 30.1.

Observations et recommandations

Pistes urbaines - Vieux problème, avenir incertain

30.11 De nombreux facteurs influent sur la capacité d'accueil des aéroports, notamment les conditions météorologiques, la capacité de contrôle de la circulation aérienne et la capacité côté piste. Depuis plus de 20 ans, les spécialistes de la planification des aéroports, divers ordres de gouvernement, les collectivités et leurs représentants élus s'efforcent de concilier les impératifs du progrès économique, les droits des collectivités touchées par l'augmentation du bruit et les répercussions écologiques de la construction de nouvelles pistes sur certaines terres. La pièce 30.2 illustre ces problèmes et fait état d'autres sources de préoccupation de la population.

Les problèmes associés aux nouvelles pistes urbaines ne sont pas résolus (voir le paragraphe 30.11).

Les deux études de cas qui suivent, portant sur les plus grands aéroports canadiens, soulignent les difficultés à concilier ces exigences.

- **Contraintes associées à la réalisation des projets d'expansion à long terme de l'aéroport international Lester-B.-Pearson (aéroport Pearson).** La pièce 30.3 présente un exposé chronologique des activités de planification des 20 dernières années à l'aéroport Pearson. Elle donne des précisions sur le résultat des décisions gouvernementales; elle démontre aussi que des études successives n'ont pas conduit à des mesures permettant de résoudre le problème des pistes.

- En décembre 1988, un communiqué ministériel signalait que les aéronefs étaient parfois en retard, retard pouvant atteindre quatre heures, et que le niveau de service était inférieur à celui auquel la population canadienne était habituée. Le communiqué annonçait aussi un maximum de 70 mouvements d'aéronef aux heures de pointe (décollages ou atterrissages), soit une réduction d'environ 15 p. 100 par rapport aux niveaux en cours à l'époque. L'aéroport n'avait pas de méthode pour évaluer l'ampleur et les répercussions de tels retards.

- Le ministère avait effectué des études, dont certaines remontaient à 1967, études qui prévoyaient la nécessité d'aménager des pistes, des aérogares pour accueillir les passagers ainsi que des installations connexes côté ville. En 1989, le ministère a conclu qu'il fallait probablement envisager la construction de deux autres pistes. L'emplacement de ces pistes doit encore faire l'objet de plusieurs études techniques et environnementales.

- À la suite d'une évaluation environnementale menée par une commission d'examen, des lignes directrices ont été ébauchées en vue de préparer un énoncé sur les répercussions environnementales en réponse aux questions soulevées par la commission. Au nombre de ces questions, soulignons les effets du bruit sur les collectivités environnantes, lequel n'a cessé d'augmenter depuis 1967, les problèmes écologiques associés au ruisseau Etobicoke, qui coule au milieu de l'entrepiste, l'emplacement éventuel des pistes et une évaluation des diverses options. Même si la commission d'examen approuve l'expansion

envisagée, la construction de nouvelles pistes pourrait prendre trois ans.

- Une étude sur les retombées économiques, préparée pour l'aéroport, a permis d'obtenir des précisions sur sa contribution à l'économie locale. D'après l'étude, les retombées économiques directes de l'aéroport sur les revenus des commerces et des particuliers et les recettes fiscales des localités se chiffreraient à quelque cinq milliards de dollars par année.

- La nécessité d'aménager de nouvelles pistes ainsi que les conséquences sociales et les répercussions sur l'environnement qui en découlent sont toujours à la source de problèmes non résolus.

- **Aéroport international de Vancouver (aéroport de Vancouver) - trois projets d'expansion des pistes depuis le début des années 70.** La pièce 30.4 retrace la chronologie des activités de planification portant sur la piste parallèle de cet aéroport depuis une vingtaine d'années. La pièce montre les trois projets ébauchés par le ministère pour la construction d'une autre piste et les difficultés associées aux démarches.

- L'équipe chargée de l'amélioration de la capacité côté piste, qui suit de près les départs retardés, signale qu'environ 40 p. 100 des aéronefs partent en retard. Dix p. 100 de tous les retards dépassent 20 minutes. Ces retards coûtent en moyenne aux seules compagnies aériennes 9,6 millions de dollars par an. Les retards à l'arrivée n'étant pas surveillés, il n'est pas possible de déterminer avec précision les coûts qu'ils entraînent.

Pièce 30.3

L'AÉROPORT LESTER-B.-PEARSON - LES 20 DERNIÈRES ANNÉES

Année	Événement	Incidence sur la planification
1968	Le gouvernement se prononce contre de grands travaux d'expansion	Le projet d'agrandissement du réseau de pistes est en suspens
1975	Gel de l'aménagement de Pickering	Les solutions de rechange face à la demande accrue sont minces
1977	Le plan d'urgence relatif à Malton fait état de la nécessité d'y aménager de nouvelles installations et d'y accroître la capacité	Le plan fait état du dilemme des planificateurs : la capacité doit être accrue, mais il y a peu d'options
1978	Le gouvernement réitère son engagement de 1968 - les études sur une 4e piste sont interrompues	La planification de l'agrandissement des pistes demeure en suspens
1979	Les études sur le transport multimodal des passagers dans le sud de l'Ontario indiquent que les solutions de transport de surface n'auraient pas d'incidence notable sur les besoins de l'aéroport Lester-B.-Pearson	Le besoin d'une plus grande capacité est confirmé
1985	Le plan directeur de la région du centre de l'Ontario définissait les rôles des aéroports de cette région et établissait le besoin d'une autre installation pour l'aviation générale	On continue d'étudier les possibilités
1988	Le plafond est réduit à 70 mouvements par heure en période de pointe, par rapport à la capacité alors existante de 82 mouvements par heure	On impose une utilisation en-deçà de la capacité des pistes. La demande existante est supérieure à la capacité et continue de s'accroître
1989	Décision du gouvernement - l'aéroport Pearson doit être aménagé à sa capacité optimale. La construction de nouvelles pistes est à l'étude	Le dossier de la construction de nouvelles pistes en est au même point qu'il y a 20 ans
1990	En vertu du plan des aéroports du sud de l'Ontario, le plafond de 70 mouvements par heure en période de pointe est porté à 76 mouvements par heure	Autre étude des rôles et des possibilités des aéroports régionaux

- **Selon une étude sur les retombées économiques préparée en 1989, l'aéroport représenterait pour l'économie locale des avantages totalisant 1,55 milliard de dollars.**

- **À la fin de la vérification, aucune décision n'était arrêtée au sujet du projet de piste parallèle ou des modifications à la capacité côté piste à cet aéroport qui constitue une plaque tournante importante.**

Absence d'une stratégie de gestion précise et d'un plan pour financer les besoins en capital présents et futurs

Manque d'orientation sur la façon de répondre à la demande créée par la déréglementation économique

30.12 Lorsque le ministère a introduit la déréglementation au Canada, les États-Unis

Pièce 30.4

L'AÉROPORT DE VANCOUVER - LES 20 DERNIÈRES ANNÉES

Année	Événement	Incidence sur la planification/Issue
1972	Le ministère recommande la construction d'une piste parallèle	Il faut exproprier les autres terrains
1973	Un comité intergouvernemental chargé d'étudier les problèmes communs est formé	Des opinions divergentes sur l'aménagement de l'aéroport se font jour
1976	Le comité intergouvernemental se prononce contre l'aménagement de la piste parallèle	Les plans d'agrandissement des pistes sont en suspens
1982	Le ministère ébauche un deuxième projet pour l'aménagement de la piste	La proposition est mise de côté en raison de la diminution du trafic aérien par suite de la récession
1983	L'aéroport de Boundary Bay est remis en service	Les vols récréatifs et d'entraînement de l'aéroport de Vancouver sont transférés
1988	L'équipe chargée de l'amélioration de la capacité côté piste est constituée pour régler le problème d'encombrement côté piste	La capacité est augmentée grâce à des modifications aux procédures d'aérodrome et d'exploitation
1989	Dans son analyse de la demande et de la capacité, cette équipe conclut que les mouvements annuels excèdent la capacité pratique de la piste	La construction de la piste parallèle est reconnue comme solution à long terme pour l'encombrement côté piste
1990	Publication d'un énoncé préliminaire des répercussions sur l'environnement de la nouvelle piste parallèle	Étude sur les problèmes environnementaux, y compris le bruit et les répercussions sur la faune, ainsi que sur la qualité de l'air et de l'eau

avaient déjà 10 ans d'expérience dans ce domaine; il aurait été possible d'en faire l'analyse pour en dégager les principales tendances. Le volume de la circulation aérienne avait augmenté aux États-Unis étant donné la hausse du nombre de vols d'aéronefs plus petits. Les compagnies aériennes avaient adopté le système de réseau en étoile. Les principaux aéroports qui servent de plaques tournantes avaient éprouvé des difficultés de capacité côté piste, ce qui s'était traduit par des retards des vols de transporteurs aériens réguliers.

30.13 Le même scénario s'est reproduit au Canada à la suite de l'annonce par le ministre des Transports du plan de déréglementation de cinq ans, soit de 1983 à 1988. Le trafic aérien a augmenté et les compagnies aériennes ont continué d'adopter le système de réseau en étoile. Les activités gravitaient autour de l'aéroport Pearson et de l'aéroport de Vancouver, deux plaques tournantes. En 1987,

La déréglementation impose de lourdes contraintes aux aéroports servant de plaques tournantes au Canada (voir le paragraphe 30.13).

46 p. 100 de tous les embarquements et débarquements de passagers avaient lieu dans ces deux aéroports (32 p. 100 à l'aéroport Pearson). L'aéroport international de Halifax (aéroport de Halifax) et l'aéroport de Québec sont également devenus des plaques tournantes. En outre, d'importants retards ont été signalés à certains aéroports clés, retards dus en partie à l'augmentation du volume du trafic aérien ainsi que du nombre de vols d'aéronefs navette. Ces éléments nouveaux se sont traduits par la nécessité d'augmenter la capacité d'accueil des pistes et des aérogares, et de disposer d'installations d'accueil des passagers d'aéronefs navette, des appareils plus petits.

30.14 Il y a donc eu accroissement des besoins en capital aux grands aéroports servant de plaques tournantes. Le ministère a déclaré qu'il avait à faire face à une diminution des fonds et du nombre d'années-personnes disponibles par suite des mesures gouvernementales de rationalisation et de réduction du déficit et qu'il avait également à financer d'autres modes de transport relevant de ses compétences. Le ministère a affirmé qu'il avait décidé de faire preuve de «souplesse», c'est-à-dire de ne pas faire construire d'installations aéroportuaires avant que le besoin en soit démontré et de chercher d'autres sources de financement. Toutefois, le ministère a omis de donner aux gestionnaires des aéroports les stratégies, les lignes de conduite et les outils financiers leur permettant d'observer ce principe.

30.15 La déréglementation a profondément modifié les règles d'exploitation des compagnies aériennes, mais nous n'avons trouvé aucune politique montrant comment, en période d'austérité, le ministère entendait surmonter les difficultés associées à la déréglementation. Par exemple, nous avons constaté que le ministère avait omis de :

- réexaminer à fond le rôle qu'il est appelé à jouer en matière de services aéroportuaires au Canada, en précisant les critères du gouvernement fédéral pour financer les aéroports à l'avenir ainsi qu'un plan de mise en oeuvre permettant de rationaliser la participation fédérale aux aéroports existants;

- mettre au point un cadre stratégique national visant une planification à long terme plus détaillée et à jeter les assises de plans immobiliers et opérationnels.

30.16 À notre avis, d'autres questions de longue date ont nui à la capacité d'action du ministère. Pour être plus précis, le rôle du ministère au chapitre de l'exploitation et du financement des aéroports ne repose pas sur des fondements clairs et celui-ci n'a pas défini de plan de financement des immobilisations. Aussi, nous avons constaté différentes façons d'aborder le problème de la capacité des aérogares pour les aéronefs navette à deux aéroports servant de plaques tournantes, diverses approches pour le financement des aérogares à l'aéroport Pearson ainsi qu'un schéma de dépendance financière continue aux aéroports financés par l'État.

Absence de fondements clairs au sujet du rôle du ministère dans l'exploitation et le financement des aéroports

30.17 En vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, le ministre des Transports exerce de vastes pouvoirs en ce qui concerne les aéroports et peut «veiller à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des aérogares ainsi que fournir d'autres services et installations relevant de l'aéronautique». Toutefois, aucune disposition de cette loi n'oblige le ministre à construire un aéroport tout comme aucun article de la loi ne stipule qu'il doit continuer à posséder, à exploiter, à entretenir ou à financer des aéroports.

30.18 Le ministère s'efforce de définir les fondements de son rôle dans les aéroports depuis au moins 10 ans. Ainsi, une étude menée en 1981 a permis de conclure que le rôle du gouvernement fédéral était moins bien défini qu'auparavant et qu'en pratique, celui-ci s'éloignait de la politique apparente. La participation du ministère au chapitre des installations aéroportuaires a manqué à bien des égards d'une structure et d'une logique identifiables en raison du manque de clarté de son rôle. Le ministère étant aujourd'hui en grande partie responsable des mêmes aéroports, cette conclusion est toujours pertinente.

30.19 Aussi, les activités actuelles du ministère en ce qui concerne les aéroports sont difficiles à cerner. Le ministère est propriétaire de 135 des 466 aéroports terrestres licenciés et certifiés. De ce nombre, il en possède et exploite à la fois 76 et a conclu un marché de sous-traitance pour l'exploitation de 14 d'entre eux. Il loue 21 aéroports à des tiers qui reçoivent des subventions d'exploitation de même que 21 installations aéroportuaires dont l'exploitation n'est pas subventionnée. Enfin, il possède trois aéroports exploités par les administrations territoriales en vertu d'une entente spéciale. Le ministère subventionne aussi 53 aéroports terrestres qui ne lui appartiennent pas et exploite 10 aéroports dont il n'est pas propriétaire. Le ministère des Transports exploite la plupart des grands aéroports, mais l'exploitation de plusieurs aéroports régionaux relève des municipalités. Le ministère n'a pu nous fournir les critères auxquels doivent se conformer les aéroports pour obtenir des subventions à des fins d'immobilisations et d'exploitation.

La participation du ministère au chapitre des installations aéroportuaires a manqué à bien des égards d'une structure et d'une logique identifiables en raison du manque de clarté de son rôle.

30.20 Le ministère devrait réexaminer son rôle en matière de services aéroportuaires au Canada, définir les conditions d'octroi de fonds fédéraux aux aéroports et établir un plan cohérent touchant les biens de l'État et son apport financier aux aéroports existants.

***Commentaire du ministère** : Le ministère est d'accord avec la recommandation. Il se penche actuellement sur les paramètres d'une étude qui portera sur les aspects soulignés.*

Activités d'immobilisations, mais absence d'un plan pour combler un manque à gagner de 1,4 milliard de dollars

30.21 Afin de veiller à la planification des aéroports, le ministère doit avoir pour objectif de répondre à la demande présente et future en matière d'installations, de niveaux de service et de capacité d'accueil et de s'assurer de disposer à cette fin des fonds nécessaires. Lorsque le processus de planification financière et de planification des immobilisations est au point, on dispose des installations nécessaires pour satisfaire la demande actuelle et à venir. Le succès repose sur la capacité de prévoir la demande longtemps d'avance, étant donné le temps requis pour mener à bien les grands projets de construction, de même que sur un plan de financement pour déterminer qui va payer les installations.

30.22 Bien que certains aspects du processus de planification en matière d'immobilisations soient au point, notamment les plans institutionnels régionaux, le ministère n'a pu nous fournir ni plan détaillé ni optique portant sur le financement des activités courantes d'entretien, des réparations et des besoins croissants en capital pour l'agrandissement de l'infrastructure de ses aéroports, dont la valeur totale s'élèverait à 10 milliards de dollars, soit 4,5 milliards se rapportant aux PAF et 5,5 milliards aux AFE. En bref, le ministère ne possède pas les outils financiers nécessaires pour oeuvrer efficacement selon les règles dans le contexte hautement concurrentiel des milieux d'affaires d'aujourd'hui par suite de la déréglementation, ni pour réaliser son objectif d'approche commerciale en matière de gestion.

30.23 La nécessité de disposer de tels outils et les conséquences si tel n'est pas le cas sont illustrées de la façon suivante :

- il y a un écart de 1,4 milliard de dollars entre les besoins en capital indiqués par le ministère et les sommes que l'on compte tirer des activités d'exploitation, des crédits et de la taxe sur le transport aérien (TTA) (une taxe sur les billets) au cours des cinq prochaines années (voir la pièce 30.5), et ce, si le barème des taux et des coûts demeure inchangé. Cette insuffisance de fonds, identifiée par le ministère, ne tient pas compte des conséquences financières des modifications à l'envergure du projet original de l'aérogare 3 à l'aéroport Pearson, qui pourraient accroître le manque à gagner.
- il n'y a ni plan ni optique de financement pour combler l'insuffisance prévue et déterminer les besoins en capital des aéroports ainsi que les options de financement disponibles.

30.24 Le ministère devrait établir un plan institutionnel pour satisfaire les besoins en capital et les besoins d'exploitation des années 90. Plus précisément, le ministère devrait prévoir une optique de financement ainsi qu'un plan de financement pour répondre aux éventuels besoins en capital des aéroports.

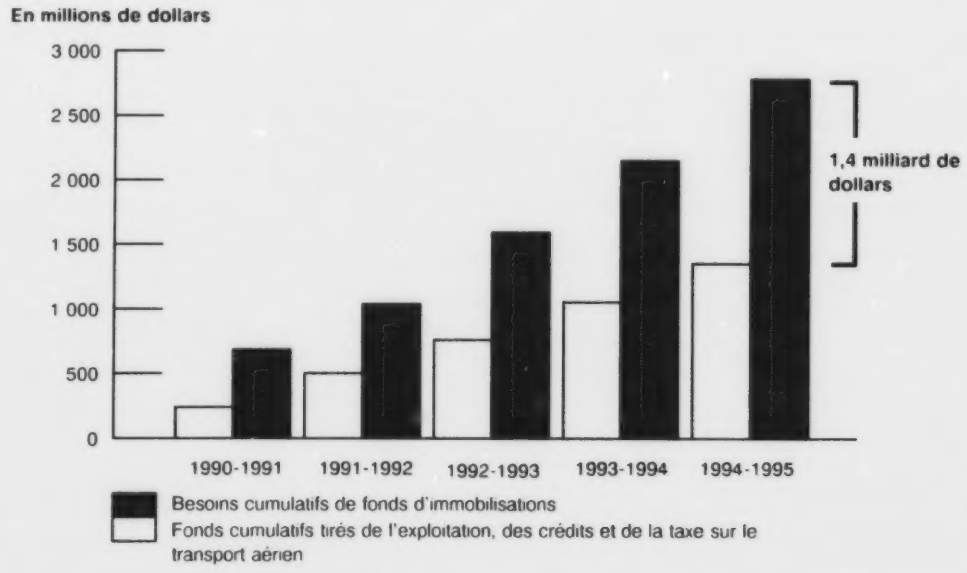
Commentaire du ministère *: Le Groupe Aéroports a établi un plan institutionnel qui décrit les besoins en capital et les besoins d'exploitation. Le ministère a élaboré un plan d'investissement en vue de répondre aux besoins globaux du Groupe Aéroports pour les cinq prochaines années. Dans le cadre de ce plan, les projets particuliers du Groupe Aéroports, tout comme ceux des autres groupes, sont réalisés selon un ordre de priorités établi à la suite d'une évaluation en regard de critères précis. Il convient de noter que l'insuffisance de fonds constatée par le vérificateur général est fondée sur une estimation des besoins en capital effectuée par le ministère. Le ministère convient que le Plan d'investissement devrait tenir compte des sources de financement disponibles.*

Capacité aux aérogares navette - les mesures prises à deux aéroports servant de plaques tournantes sont dictées par les conditions locales plutôt que par un cadre stratégique

30.25 En raison de la déréglementation, les compagnies aériennes au Canada ont modifié substantiellement leur flotte. Afin de desservir des centres plus petits, les principaux

Pièce 30.5

MANQUE DE FONDS D'IMMOBILISATIONS



SOURCE : Résumés des programmes du Budget des dépenses principal. Prévisions des revenus du ministère. Ébauche de plan institutionnel des groupes des administrations aéroportuaires (1989-1990).

transporteurs aériens sont passés des avions à réaction aux aéronefs à turbopropulseur plus petits. Pour transporter le même nombre de passagers, il fallait un plus grand nombre de vols avec des aéronefs plus petits. Les aéroports servant de plaques tournantes ont donc vu augmenter le trafic d'aéronefs navette (de moins de 35 tonnes). Ainsi, à l'aéroport Pearson, il y a eu 70 000 mouvements d'aéronefs navette en 1988, comparativement à 30 000 en 1985; à l'aéroport de Vancouver, le trafic d'aéronefs navette est passé de 51 000 mouvements en 1985 à 102 000 en 1988 et à l'aéroport de Halifax, ce même trafic est passé de 770 mouvements en 1985 à 30 800 mouvements en 1988.

30.26 Les cas suivants montrent comment deux aéroports servant de plaques tournantes ont fait face à l'augmentation du trafic d'aéronefs navette. Leur réaction relevait beaucoup plus des conditions locales et des contraintes financières que d'un cadre stratégique.

- **Passages couverts à l'aéroport de Halifax**. La situation à l'aéroport de Halifax donne un aperçu des effets découlant de l'utilisation d'un autre genre d'aéronef. L'aéroport était à l'origine conçu pour les aéronefs de deuxième niveau. Les aéronefs navette sont trop petits pour utiliser les passerelles d'embarquement des aéronefs de deuxième niveau, destinées aux avions à réaction. En raison de l'emplacement de ces passerelles, les seuls endroits accessibles aux aéronefs navette se trouvent aux extrémités de l'aire de stationnement des appareils, ce qui oblige les passagers à parcourir une longue distance à pied à l'extérieur de l'aérogare. Les compagnies aériennes ont voulu réduire cette distance.

- En 1988, le ministère a entamé des négociations avec Air Atlantic et Air Nova pour les inciter à construire des passages temporaires. Une entente a été conclue sous forme de bail. Les installations, une fois terminées, représenteraient une amélioration locative. De plus, la société Air Nova était censée construire une installation permanente, soit une salle d'attente satellite avec passage couvert au second niveau dotée d'une passerelle adaptée aux petits avions à réaction. L'aéroport devait acheter ces installations après avoir obtenu l'autorisation du Conseil du Trésor. Air Nova avait déjà dépensé environ 700 000 $ lorsque des questions ont été soulevées, à savoir si le ministère obtiendrait l'autorisation du Conseil du Trésor, et la construction a été interrompue en 1989. Même s'il convient de la nécessité de ces améliorations, le ministère a déclaré qu'il est fort peu probable que des fonds leur soient affectés dans un proche avenir en raison des priorités actuelles et des problèmes financiers.

- **Aéroport de Vancouver.** À l'aéroport de Vancouver, on considère que le contrôle des installations est important si l'on veut répondre aux besoins de l'aéroport et des transporteurs concurrents sans que les voyageurs ne subissent d'effets contraires.

- Dans cet ordre d'idée, on travaille depuis trois ans à la planification d'une installation pour les aéronefs navette en réponse à un besoin immédiat, mais aucun projet n'a été approuvé à ce jour. L'aéroport avait d'abord présenté un projet de 17 millions de dollars, que l'administration centrale a jugé trop coûteux. Un deuxième projet de 11,7 millions a récemment été soumis à l'administration centrale. La direction de l'aéroport a classé le projet au premier plan de ses priorités de financement pour 1990-1991, car elle estime qu'il est essentiel pour répondre à la demande actuelle. Si le projet était approuvé aujourd'hui, les travaux ne seraient pas achevés avant 1992-1993.

30.27 À notre avis, le ministère ne disposait pas du cadre stratégique requis pour assurer les services aéroportuaires en réponse à la demande et pour l'aider à faire les choix difficiles qu'impose l'augmentation de la demande de services en période d'austérité. Nous avons observé des tendances semblables à l'aéroport Pearson que nous considérons

Passages couverts à l'aéroport de Halifax

Installations destinées aux aéronefs navette et construites par les compagnies aériennes (voir le paragraphe 30.26).

maintenant comme un exemple illustrant la réponse du ministère à la demande créée par la déréglementation.

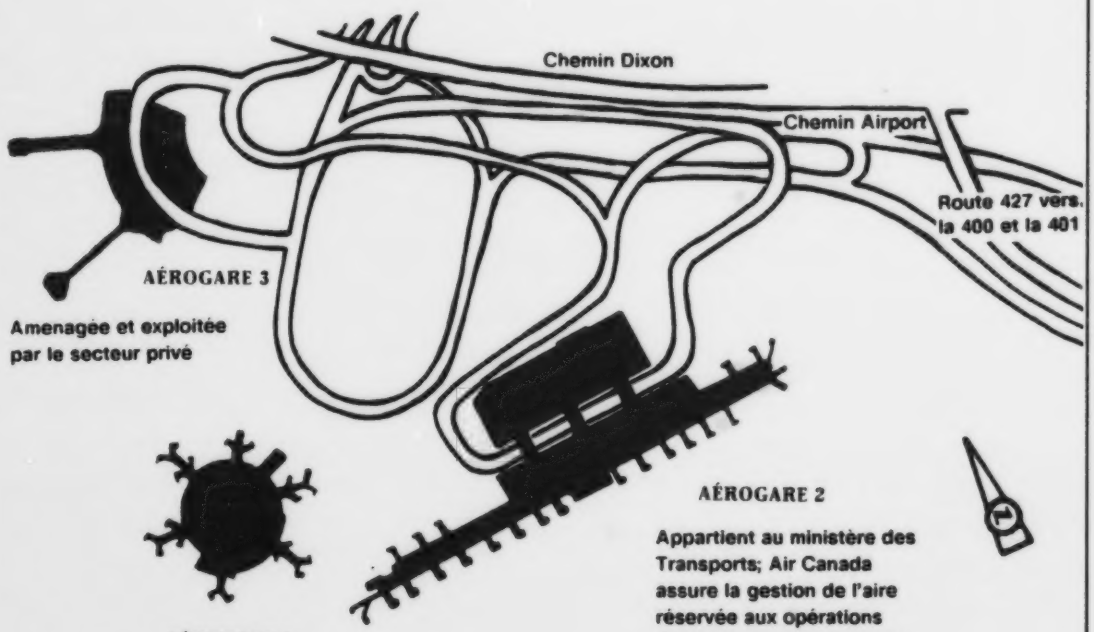
L'aéroport Pearson - trois aérogares, trois rôles différents et trois optiques de financement différentes

30.28 Au printemps 1991, l'aéroport Pearson comptera trois aérogares, construites à des époques différentes à partir de concepts différents, pour accueillir les passagers (voir la pièce 30.6). Chaque immeuble est exploité selon un mode qui lui est propre. La situation actuelle dans les trois aérogares soulève des questions importantes en matière de stratégie et de planification, questions que le ministère n'a pas encore réglées. De plus, la situation actuelle démontre le rôle que joue actuellement le gouvernement fédéral dans les aéroports canadiens.

30.29 Dans le plan directeur de 1982 de l'aéroport Pearson, on peut lire que l'aéroport continuera d'être un élément majeur du réseau national, une plaque tournante importante pour le transport aérien intérieur, transfrontalier et international ainsi que le principal terminus pour les gros transporteurs aériens qui desservent la région de Toronto. Cependant, dans le plan institutionnel de 1988 de l'aéroport Pearson, on constate que cet énoncé de rôle proposait une orientation ne permettant pas de répondre à la demande créée par le trafic et qu'il était

Pièce 30.6

L'AÉROPORT INTERNATIONAL LESTER-B.-PEARSON



essentiel de redéfinir ce rôle en tenant compte du contexte actuel au moment d'élaborer les stratégies de l'aéroport.

Le ministère déclare qu'il a dû se familiariser avec le financement des aérogares par le capital privé.

30.30 Les cas suivants illustrent à quel point l'on a réagi aux circonstances spécifiques plutôt qu'en fonction d'un cadre stratégique.

- **Aérogare 1.** Le cas de la plus ancienne aérogare de l'aéroport Pearson, l'aérogare 1, montre comment le ministère envisageait son rôle avant la déréglementation. Dans le passé, le ministère construisait toutes les installations aéroportuaires qui lui appartenaient et qu'il exploitait. À l'aérogare 1, le ministère continue de payer les premiers travaux de construction et les modifications ultérieures. Il faudrait effectuer d'importants travaux de rénovation et apporter des modifications mécaniques à l'aérogare 1, comme en témoigne la détérioration de la structure du parc de stationnement (voir le chapitre 3, Notes de vérification). Seuls des changements mineurs sont prévus alors que le ministère tente de définir le rôle de l'aérogare 1 après l'ouverture de l'aérogare 3. Le ministère nous a informés qu'en raison de la fusion des Lignes aériennes Canadien International (LACI) et de Wardair, l'aérogare 1 sera moins utilisée que prévu et cette situation pourrait se maintenir jusqu'à ce que la capacité de l'aéroport côté piste soit augmentée. En l'absence d'un plan de financement des gros travaux de rénovation nécessaires, le contribuable risque d'avoir à en absorber les coûts.

- **Aérogare 2.** Lorsque le ministère a construit l'aérogare 2, il poursuivait les mêmes buts qui l'ont conduit à la construction de l'aérogare 1 : il allait en être le propriétaire et l'exploitant. Air Canada est le principal locataire de l'aérogare. Au moment de son transfert de l'aérogare 1 en 1972, on lui a permis de construire ses propres passerelles d'embarquement aux portes de l'aérogare et de fournir son propre système pour les bagages au départ. Air Canada était propriétaire de ces importants systèmes auxiliaires et cela a constitué le premier d'une série de changements qui ont modifié la relation traditionnelle entre propriétaires et locataires.

- Des trois projets étudiés, il ressort trois différents types de participation du ministère en tant que bailleur. Le Module Q, projet qui comprend l'agrandissement de la salle d'embarquement et de la zone de réclamation des bagages internationaux à l'arrivée, est entièrement financé par le ministère. Le prolongement de la passerelle 80, qui devait servir aux aéronefs navette, a été entièrement financé par Air Canada, qui partageait également le coût des travaux de rénovation et d'agrandissement de l'aile réservée aux vols intérieurs. Dans ce dernier cas, le ministère versera une somme de 18 millions de dollars pour financer une partie des travaux évalués à 53 millions. Ces travaux constitueront la première étape d'un projet global de réaménagement de 240 millions envisagé par Air Canada. Les responsabilités et les modalités de financement pour le reste de ce projet n'ont pas encore été fixées. Air Canada est le locataire dans tous les cas, mais la relation est différente dans chaque cas en matière de financement. Nous convenons que chaque entente est unique, toutefois il n'y a pas de ligne de conduite ni de critères précisant les circonstances générales où une méthode de financement est plus indiquée qu'une autre ainsi qu'une liste des risques et des avantages associés à chaque option en matière de rendement de l'investissement ou de degré de contrôle.

- Les questions suivantes sont encore sans réponse en ce qui concerne l'aérogare 2 :

  - Quel sera le rôle du ministère dans cette aérogare?

- Quels accords de financement faut-il conclure avec Air Canada?

- Si Air Canada investit des sommes considérables pour réaliser son projet de réaménagement de l'aérogare 2 au coût de 240 millions de dollars, qu'en coûtera-t-il au ministère (moins de contrôle sur les installations, réduction des revenus de location, participation d'Air Canada aux revenus provenant des concessions)?

- **Aérogare 3.** Le ministère a pris des mesures face aux changements en matière de transport aérien, notamment il a modifié son approche en ce qui a trait à la construction, à l'exploitation et au financement des aérogares. Étant donné l'importance de l'aérogare 3 dans le cadre des opérations de l'aéroport Pearson, le fait de confier le projet à un promoteur du secteur privé constitue un revirement majeur du ministère, appelé désormais à jouer le rôle de gestionnaire de bien-fonds et organisme de réglementation.

  Le ministère a demandé au secteur privé de soumettre des propositions en vue de la construction d'une nouvelle aérogare à l'aéroport Pearson. Un contrat a été adjugé à la Airport Development Corporation, consortium d'intérêts privés.

  Bien qu'un marché initial ait été conclu, il faut continuer de surveiller le déroulement du projet pour s'assurer que les intérêts de l'État sont protégés. Le ministère déclare qu'il a dû se familiariser avec le financement des aérogares par le capital privé. Une analyse a posteriori du projet devrait porter sur les domaines susceptibles de comporter des risques, soit :

  - la répartition du trafic et des transporteurs aériens entre les aérogares qui appartiennent au ministère et celles qui relèvent des promoteurs;

  - les différences en frais perçus dans les différentes aérogares du même aéroport (selon l'objectif d'un recouvrement des coûts ou d'un profit);

  - les critères qu'utiliseront le promoteur et le ministère pour accepter ou rejeter la candidature des transporteurs aériens qui exerceront leurs activités à l'aérogare;

  - les divers niveaux et normes de service au public dans les trois aérogares;

  - la liberté du promoteur privé de choisir les concessionnaires sans lancer d'appels d'offres comme le fait le ministère;

  - les problèmes de transport au sol (permis des taxis et des limousines, soumissions pour les services de navette, liens entre les aérogares).

30.31 Nous avons conclu que le ministère ne disposait ni d'un énoncé de politique ni d'une optique de financement fondés sur une analyse des conséquences du recours accru au capital privé sur le contrôle des aéroports par le ministère. Nous nous interrogeons surtout sur l'absence de cadre stratégique à l'appui des solutions retenues.

30.32 Le ministère devrait définir clairement le rôle stratégique qu'il se propose de jouer auprès des principaux aéroports fédéraux et mettre au point un cadre stratégique portant sur le financement par le capital privé et fondé sur une analyse détaillée des répercussions touchant les aspects financiers et le contrôle.

***Commentaire du ministère** : Le ministère s'engage à faire part de son rôle futur, tel qu'il le conçoit, auprès des aéroports. Il a élaboré un modèle de décision quant au financement par le capital privé et à partir duquel sera établi un cadre stratégique.*

Les aéroports financés par l'État - aucun plan financier pour remédier à leur situation de dépendance

30.33 L'objectif du ministère en ce qui a trait aux AFE est de fournir un réseau accessible

d'aéroports civils pourvu que la demande permette de recouvrer un pourcentage prédéterminé des coûts annuels d'exploitation. Malgré cet objectif énoncé par le ministère, nous avons constaté qu'aucun objectif national annuel de recouvrement n'avait été fixé, bien que des objectifs de rendement financier aient été prévus pour quelques aéroports et régions, notamment pour la région du Pacifique. Le ministère n'a pu nous fournir une évaluation à jour permettant de voir si la demande permettait d'atteindre cet objectif. Notre analyse indique une différence considérable entre les coûts d'exploitation par passager d'un aéroport à l'autre; le montant recouvré varie entre trois p. 100 et 59 p. 100 des dépenses de fonctionnement (d'après l'ensemble des coûts estimatifs). Selon le ministère, ces écarts s'expliquent en partie par la maturité financière plus ou moins grande des aéroports ainsi que par certains objectifs sociaux poursuivis.

30.34 Les AFE continuent de dépendre des deniers publics et de la taxe sur le transport aérien (TTA). Le ministère n'a pas été en mesure de nous fournir un état des résultats fondé sur les coûts des AFE; cependant, selon notre estimation, en utilisant la méthode de la comptabilité de caisse comme point de départ, le déficit global pour 1988-1989 était de 427 millions de dollars (voir la pièce 30.7). Pour le calcul du déficit global, nous avons utilisé la méthode du coût complet, y compris le coût estimatif des activités de contrôle aux aérogares. La méthode de détermination des coûts était identique à la fois pour les PAF et les AFE afin d'en permettre la comparaison. Pour le calcul, nous n'avons pas supposé d'affectation supplémentaire au titre de la TTA.

30.35 Selon nos estimations, 88 p. 100 des coûts des AFE pour 1988-1989 ont été financés par la TTA et les crédits gouvernementaux. Une analyse des renseignements dont dispose le ministère sur les besoins futurs en capital pour le maintien et le rétablissement de l'actif actuel des AFF, dont la valeur de remplacement est de 5,5 milliards de dollars, a révélé qu'il faudrait environ 200 millions de plus en subventions pour combler ces besoins au cours des cinq prochaines années et ce, même après l'affectation proposée de plus de un milliard provenant de la TTA. Ces prévisions s'appuient sur le barème actuel des taux et des coûts.

30.36 Le ministère devrait élaborer une stratégie claire définissant son rôle dans les aéroports financés par l'État ainsi qu'un plan financier comprenant des objectifs nationaux annuels de recouvrement des coûts.

Commentaire du ministère : *Le ministère a l'intention de définir les conditions générales en vertu desquelles des fonds fédéraux seront octroyés aux AFE. Il élaborera un plan financier dans le cadre du processus de planification institutionnelle.*

Les aéroports ne sont pas prêts à s'inscrire dans le contexte commercial d'aujourd'hui par suite de la déréglementation

Manque de moyens et de souplesse pour être financièrement autonomes

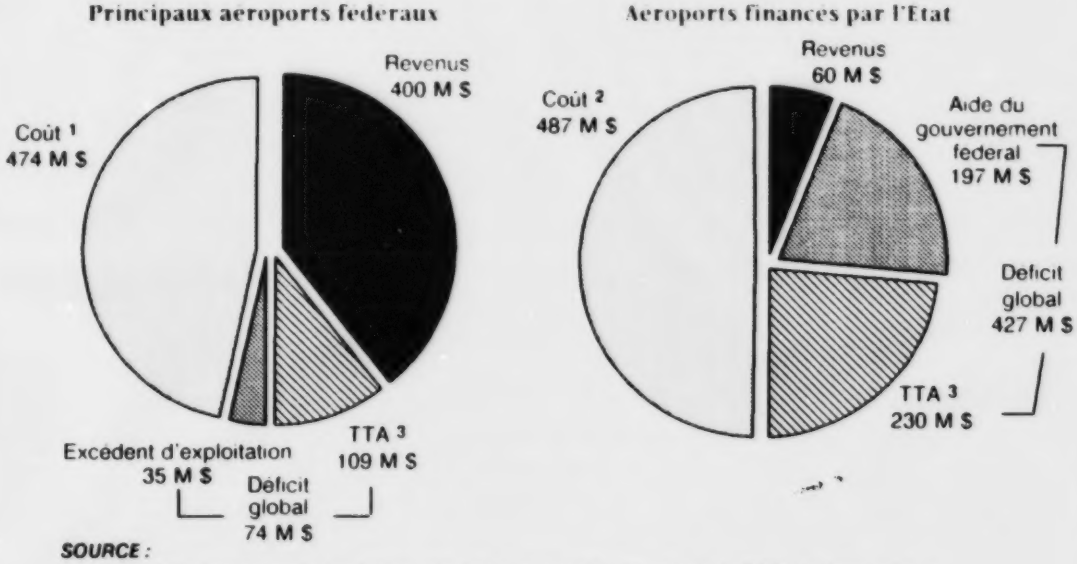
30.37 Le ministère participe depuis longtemps aux activités commerciales des aéroports. Aussi, il faudrait :

- un processus d'établissement des taxes et redevances en fonction des conditions du marché;
- une politique de prix conforme aux objectifs énoncés du ministère, soit une approche commerciale en matière de gestion et le recouvrement des coûts;
- les outils nécessaires à l'autonomie financière, notamment un système commercial de comptabilité analytique, un système de facturation et un système comptable des immobilisations;
- un régime de reddition des comptes permettant de mener l'évaluation et de faire état du rendement financier de chaque grand secteur d'exploitation en tenant compte du coût complet.

Pièce 30.7

RENDEMENT FINANCIER

Principaux aéroports fédéraux et aéroports finances par l'Etat
1988-1989



SOURCE :

1. *Les coûts comprennent les frais reliés aux services de sécurité de la GRC, les frais pour le contrôle aérien, l'amortissement et l'intérêt sur le capital*
2. *Les coûts comprennent les frais de contrôle de la circulation aérienne, l'amortissement et l'intérêt sur le capital*
3. *TTA = Taxe sur le transport aérien*

30.38 Après des années d'efforts, le ministère ne dispose toujours pas de bon nombre de ces éléments essentiels à l'autonomie financière.

30.39 Manque de souplesse du procédé d'établissement des taxes et redevances. Six textes de loi contiennent des dispositions sur le pouvoir législatif et réglementaire du ministre des Transports en matière de droits d'utilisation dans les aéroports, soit la *Loi sur l'aéronautique*, la *Loi sur le ministère des Transports*, la *Loi relative à la circulation sur les terrains du gouvernement*, la *Loi sur les concessions de terres publiques*, la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur les transports nationaux*. La pièce 30.8 donne des précisions sur les règlements qui en découlent et les revenus touchés en 1988-1989.

30.40 Le ministère dispose d'un ensemble de règlements distincts et non d'une politique globale d'établissement des prix qui donnerait à la direction des aéroports la souplesse nécessaire pour réagir en temps opportun aux conditions du marché. Certains frais, dont les droits imposés aux concessionnaires dans les aéroports, sont fixés en fonction des taux du marché tandis que d'autres, dont les loyers pour les transporteurs aériens aux aérogares, sont fonction des coûts.

30.41 Nous avons constaté de nombreux cas qui illustraient le peu de souplesse du procédé d'établissement des taxes et redevances pour le parc de stationnement, le

Pièce 30.8

REDEVANCES, TAXES ET RÈGLEMENTS RELIÉS AUX SERVICES AUX PASSAGERS

Provenance des taxes et redevances				
Taxe sur le transport aérien	**109 M $** (Loi sur la taxe d'accise Partie II)			
Droits d'atterrissage		**111 M $** (Règlement sur les taxes des services aéronautiques)		
Taxe générale d'aérogare		**78 M $** (Règlement sur les taxes des services aéronautiques)		
Taxes de service et taxes diverses		**9 M $** (Règlement sur les taxes des services aéronautiques)		
Imputations de l'essence d'aviation		**18 M $**		
Location		**91 M $** (Règlement sur la concession et la location à bail de terres publiques) (Politique sur les frais de location aux aérogares)	**85 M $**	
Redevances de transport terrestre				
Service de taxis				**5 M $** (Règlement sur les redevances de transport terrestre dans les aéroports) (Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports)
Stationnement	**53 M $** (Règlement sur les redevances de stationnement des véhicules aux aéroports)			
TOTAUX	**162 M $**	**257 M $**	**85 M $**	**5 M $**

Source : États financiers du Fonds renouvelable des aéroports, 1988-1989, PAF.

transport au sol et l'aménagement des biens-fonds. Dans plusieurs cas, le ministère fait face à des contraintes bureaucratiques qui gênent la bonne marche des affaires. Ainsi, les gestionnaires des aéroports ne sont pas habilités à modifier les redevances de stationnement. Le processus réglementaire pour les redevances de stationnement est à la fois compliqué et long. Il faut compter au moins six mois avant que le ministère ne puisse mettre en application les modifications apportées à un règlement, notamment

l'augmentation des frais de stationnement aux aéroports.

Il faut compter au moins six mois avant que le ministère ne puisse mettre en application les modifications apportées à un règlement, notamment l'augmentation des redevances de stationnement aux aéroports.

30.42 Les gestionnaires des aéroports dans tout le pays soulignent que la réglementation actuelle sur la location du bien-fonds retarde et décourage l'aménagement commercial du bien-fonds, ce qui entraîne des pertes considérables pour les aéroports. Deux facteurs s'opposent à un tel aménagement. En premier lieu, les lignes directrices du Conseil du Trésor précisent que la location de biens-fonds aéroportuaires à des fins commerciales autres que l'aviation doit faire l'objet de soumissions, mais les entrepreneurs hésitent à renoncer à leur avantage concurrentiel en révélant leur intention. En second lieu, des décrets du Conseil sont nécessaires pour les baux qui :

- ne sont pas basés sur les revenus du locataire lorsque :
  - le bail est de plus de 40 ans, ou
  - le loyer total pour les cinq premières années excède 375 000 $;
- sont basés partiellement ou entièrement sur les revenus du locataire lorsque :
  - le bail est de plus de 10 ans, ou
  - les paiements totaux pendant la durée du bail excèdent trois millions de dollars

30.43 Le processus d'approbation est trop lent et introduit un élément d'incertitude qui a pour effet de dissuader le secteur privé à investir.

30.44 Ainsi, il faudra compter au moins six mois pour qu'une proposition portant sur l'aménagement d'un poste d'essence à Edmonton remonte la filière hiérarchique. Nous avons été informés qu'à la plupart des aéroports, il faudrait jusqu'à deux ans pour obtenir un décret du Conseil en vue de la construction d'un hôtel. Cette situation entraîne des pertes de revenus en raison des occasions d'affaires ratées et des retards avant de pouvoir tirer des revenus de la location du bien-fonds.

30.45 Nous avons reconnu ces contraintes institutionnelles, mais dans le cas suivant, le problème résidait davantage dans l'inertie du ministère. Ce cas témoigne d'un manque de souplesse dans les droits d'atterrissage.

- **Droits d'atterrissage nationaux.** Bien qu'en raison de la déréglementation on ait délaissé, sur un grand nombre d'itinéraires, les avions à réaction en faveur de petits aéronefs navette à turbopropulseur, la structure tarifaire n'a pas été modifiée en conséquence, ce qui s'explique en partie par la politique étapiste du ministère.

  La structure tarifaire prévoit actuellement un taux plus élevé par tonne pour les gros avions à réaction que pour les aéronefs navette, des appareils plus légers. Ainsi, l'incidence sur les revenus découlant de l'utilisation de gros avions à réaction au lieu d'avions à turbopropulseur pour transporter un nombre équivalent de passagers est illustrée ci-dessous. Le tableau montre le nombre d'atterrissages nécessaires pour débarquer 1 000 passagers selon le type d'aéronef utilisé et les droits d'atterrissage perçus dans chaque cas.

Type d'aéronef	Nombre d'atterrissages nécessaires	Droits d'atterrissage
DASH-8 (turbopropulseur)	28	740 $
DC-9 (turboréacteur)	9	1 290 $
B-727 (turboréacteur)	7	1 830 $

- Le transport de 1 000 passagers à bord d'un B-727 rempli à capacité produirait donc plus du double de revenus que le transport du même nombre de passagers à bord d'avions à turbopropulseur.

- L'utilisation d'aéronefs différents touche les aéroports de diverses façons. Premièrement, l'augmentation du nombre d'aéronefs entraîne un surplus d'activité sur les pistes et aux aires de stationnement des appareils. Deuxièmement, les revenus diminuent d'autant plus que les transporteurs utilisent des aéronefs plus légers. Troisièmement, les aérogares actuelles ne sont pas conçues pour accueillir un grand nombre d'aéronefs navette et les besoins en infrastructure supplémentaire se font sentir comme nous l'avons signalé. Les aéroports font face à un surcroît d'activité, à une diminution des revenus et à une hausse des besoins en capital pour aménager des installations nécessaires pour les aéronefs navette.

30.46 Absence d'une politique de prix. À notre avis, avant d'appliquer une politique de prix, il serait important que le ministère définisse ce qu'il entend par la mise en oeuvre d'une approche commerciale. Le ministère a-t-il l'intention de tenir compte des conditions du marché pour établir ses prix? Quels sont ses objectifs de recouvrement des coûts? Nous nous attendions à trouver une politique de prix qui convienne au climat commercial qui prévaut actuellement dans les aéroports, conformément aux objectifs du ministère en matière de recouvrement des coûts, ainsi que des plans précis de mise en oeuvre de la politique. Tel n'a pas été le cas.

30.47 Nous avons constaté que le ministère mettait l'accent sur le recouvrement des coûts depuis 1967, année de l'adoption de la *Loi nationale sur les transports*. Selon le texte de cette loi, le système de transport a de fortes chances d'être économique, efficient et adéquat lorsque chaque mode de transport assume, dans la mesure du possible, une juste part des coûts réels. La Politique de 1978 sur le recouvrement des coûts actuellement adoptée par le ministère est propre à un milieu réglementé. Cette politique repose sur un ensemble de règlements distincts auxquels s'ajoutent les politiques actuelles de droits perçus, en fonction des coûts, auprès des transporteurs aériens et de droits uniformes, dans l'ensemble du pays, à titre de frais d'atterrissage et d'utilisation des aérogares. Or, dans le cadre stratégique actuel, il n'y a pas de définition d'autonomie financière, ce qui représente une grave lacune. Faut-il recouvrer suffisamment de fonds pour répondre aux besoins en capital à des fins de remplacement et d'agrandissement aux PAF? À ce sujet, le ministère fait face à un grand dilemme. La valeur comptable nette de l'infrastructure des PAF est de un milliard de dollars, tandis que la valeur de remplacement de ces biens est évaluée à 4,5 milliards.

En somme, 23 ans plus tard, le ministère n'a pas encore de politique approuvée précisant tous les frais que doivent assumer les utilisateurs et il n'a pas conclu d'accord avec ces derniers sur le paiement de ces frais.

30.48 Lors de notre vérification de l'ACTA en 1985, le ministère avait jugé nécessaire de revoir la Politique de 1978 sur le recouvrement des coûts. À la suite des modifications apportées en 1987 à la *Loi nationale sur les transports*, le ministère a entrepris de réviser cette politique et s'était donné jusqu'à juin 1988 pour mettre au point la nouvelle politique. En mai 1987, une ébauche de document de travail a été préparée aux fins de consultation et de commentaires. Une version révisée, s'appuyant sur les principes fondamentaux énoncés dans le document de mai 1987, était prête au début de 1990. Le ministère a diffusé cette dernière version pour recueillir d'autres commentaires avant de demander au gouvernement de prendre une décision. En

somme, 23 ans plus tard, le ministère n'a pas encore de politique approuvée précisant tous les frais que doivent assumer les utilisateurs et il n'a pas conclu d'accord avec ces derniers sur le paiement de ces frais.

30.49 Le ministère avoue avoir perdu des occasions de revenus parce qu'il n'a pas mis à jour sa politique de prix. Ainsi, nous avons remarqué que seulement 14 AFE perçoivent la taxe générale d'aérogare. Cette taxe est en vigueur depuis au moins 20 ans. Selon les chiffres du ministère, celui-ci aurait bénéficié de revenus annuels supplémentaires de six millions de dollars si la pleine taxe générale d'aérogare avait été perçue auprès de tous les AFE. Nous avons constaté que l'aéroport de Kelowna, qui n'est pas exploité par le ministère, a commencé à imposer la taxe générale d'aérogare en janvier 1988 en vertu d'un règlement municipal. La subvention que verse le ministère pour financer les frais d'exploitation de l'aéroport de Kelowna est passée de 762 500 $ en 1986-1987 à 11 900 $ en 1989-1990. Le ministère a indiqué qu'il prévoit introduire graduellement la taxe générale d'aérogare à 17 autres AFE, à 25 p. 100 du plein taux.

30.50 Nous avons également trouvé d'autres exemples de difficultés d'application des principes commerciaux à l'intérieur du cadre réglementaire actuel, notamment les droits de concession pour la vente de carburant, une source importante de revenus pour les PAF.

- **Droits de concession pour la vente de carburant.** Dans les PAF, les fournisseurs de carburant titulaires d'un permis fournissent aux compagnies aériennes du carburant pour lequel Transports Canada exige des frais administratifs pour le droit de concession. Le ministère a aussi conclu avec Air Canada une entente distincte en vertu de laquelle la compagnie aérienne paye des droits sur tout le carburant fourni, peu importe sa provenance. Les droits perçus dans l'ensemble du pays excèdent 20 millions de dollars annuellement. La société Air Canada a avisé le ministère en octobre 1988 qu'elle ne payerait plus ces droits, que ce soit directement au ministère ou aux compagnies pétrolières, même si elle était tenue de le faire aux termes de son bail. Une autre société, les Lignes aériennes Canadien International, a pris des mesures semblables. Une demande de remboursement a été déposée en mai 1989 par 42 compagnies aériennes, y compris les deux compagnies susmentionnées, pour un total de 66 millions en droits déjà perçus.

- Après de longues négociations, une entente a été conclue avec Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International - Wardair en octobre 1989. Le ministère réduira de 2,4 millions de dollars les sommes à recouvrer d'Air Canada. Il a aussi accepté d'éliminer les droits de concession pour la vente de carburant en mars 1991 ou dès l'entrée en vigueur de la politique de recouvrement des coûts. Selon le ministère, la perte de ce droit serait compensée par des frais supplémentaires en vertu de la politique proposée. Le ministère pourrait renoncer à des revenus de plus de 20 millions par année si la politique proposée n'est pas approuvée d'ici mars 1991. Il nous a informés que, le cas échéant, il examinerait d'autres possibilités.

30.51 Absence d'outils financiers et de capacité de gestion financière. Le Fonds renouvelable des aéroports (le Fonds) est une entité créée en partie à des fins comptables. Les livres comptables des aéroports sont tenus selon les méthodes de comptabilité publique et, une fois l'an, ils sont convertis selon les principes de comptabilité commerciale pour préparer les états financiers consolidés. Au ministère des Transports, personne n'a la responsabilité globale du Fonds. Il faut une saine gestion financière pour faire face à ces problèmes de comptabilité et consolider les divers éléments du Fonds. Cela est essentiel à la préparation d'information financière pertinente permettant de bien évaluer la situation en matière de recouvrement des coûts et servant de base aux négociations en cours en vue de la cession d'aéroports aux administrations aéroportuaires locales.

30.52 À notre avis, la qualité d'un élément essentiel - la gestion financière - laisse à

désirer. Il ne s'agit pas d'un problème récent. Nous signalons au ministère de graves lacunes dans les pratiques de comptabilité générale depuis plus de cinq ans. Nous avons exposé des aspects du problème des systèmes financiers au chapitre de l'Étude de la gestion et du contrôle financiers dans le Rapport de 1987. Le ministère s'est montré peu empressé à remédier aux lacunes suivantes en matière de gestion financière :

- l'absence de données comptables commerciales à jour, préparées de façon uniforme et pouvant être facilement consolidées pour donner un aperçu de l'ensemble de la situation au pays.

- l'inefficience du système de comptes débiteurs et de facturation pour appuyer les activités de perception associées à la gestion de revenus annuels de près de un demi-milliard de dollars;

- l'absence d'information appropriée sur les immobilisations nécessaire pour assurer la protection et justifier l'emploi de l'actif du Fonds, lequel se chiffre à près de un milliard de dollars (voir la pièce 30.9).

30.53 Le ministère a préparé un état sommaire des coûts des PAF dans lequel les données sont consolidées et classées par catégories. De plus, on y compare les coûts et les revenus pour les terrains d'aviation, les terminaux et les zones industrielles. Cette étude spéciale, portant sur l'exercice 1987-1988 et qui sera mise à jour pour 1988-1989, visait à fournir des données en vue des négociations sur la cession possible d'aéroports aux administrations aéroportuaires locales. Elle devait aussi servir à une consultation menée auprès de la population sur la nouvelle politique de recouvrement des coûts ainsi qu'à la direction des aéroports.

30.54 Le ministère affirme qu'il est à entamer des négociations sur la cession des aéroports avec les administrations aéroportuaires locales. Il s'agit d'un processus complexe et une première pour le ministère. Bien que le Cabinet ait approuvé des lignes directrices à ce sujet, plusieurs autres possibilités peuvent être étudiées, par exemple, la vente plutôt que la location ou encore la location-exploitation par opposition à la location-acquisition. Toute analyse des options devrait passer par une évaluation de l'actif du ministère dans les aéroports. La méthode utilisée et la qualité de l'évaluation sont de la plus haute importance en prévision des négociations entre le ministère et les administrations aéroportuaires locales. Nous aimerions souligner que ces négociations doivent être menées à la lumière de données pertinentes et exactes.

30.55 Le manque de renseignements à jour sur les coûts est d'autant plus significatif que le ministère s'est donné pour objectif d'adopter une approche commerciale en matière de gestion. Nous avons préparé la pièce 30.7 pour montrer le genre d'information à fournir sur les coûts.

30.56 Afin de réaliser son objectif de mettre en application une approche commerciale en matière de gestion, le ministère devrait :

- **recommander au Conseil du Trésor de modifier les règlements afin que les aéroports puissent fonctionner davantage à la manière d'une entreprise commerciale et que la direction puisse bénéficier d'un mécanisme d'établissement des taxes et redevances qui tienne compte des conditions du marché;**

- **élaborer une politique de fixation des prix qui s'inscrive dans l'orientation commerciale qu'il veut donner à la gestion;**

- **fournir à la direction les outils nécessaires à l'autonomie financière, notamment un système commercial de comptabilité analytique, un système de facturation et un système de comptabilisation des immobilisations;**

- **améliorer la gestion financière du Fonds renouvelable des aéroports.**

Pièce 30.9

PRINCIPAUX OUTILS FINANCIERS

Initiative ministérielle	Date initiale	Date révisée	Observations
Système de comptabilité commerciale aux principaux aéroports	avril 1988	août 1993	Le système est en vigueur à l'aéroport de Winnipeg et sera mis en oeuvre aux autres aéroports dans le cadre du projet d'intégration du système financier ministériel.
Système informatisé de facturation	décembre 1987	novembre 1990	Un nouveau système de comptes débiteurs doit être mis en place en juin 1991.
Système national de comptabilisation des immobilisations	mars 1988	août 1994	Ce système s'inscrit dans le cadre du projet d'intégration du système financier ministériel.

Le ministère a déclaré que ces éléments sont des outils financiers essentiels qui devraient être en place. Comme on peut le constater, les dates cibles de leur adoption sont constamment reportées.

Commentaire du ministère : *Le ministère est d'accord avec ces recommandations. Le projet d'intégration du système financier ministériel, qui est en voie d'élaboration, et la politique sur le recouvrement des coûts, qui sera adoptée, porteront sur ces questions.*

Non-recouvrement des coûts côté ville

30.57 Le stationnement : une source de revenus à exploiter davantage. Les parcs de stationnement sont une source appréciable de revenus pour les aéroports. Les cas suivants montrent comment le ministère renonce à des possibilités de revenus annuels pouvant atteindre 11 millions de dollars. Les revenus des PAF au poste du stationnement se chiffraient à 53 millions en 1988-1989. Le ministère a trouvé des possibilités de maximiser ses revenus de stationnement, mais a déclaré qu'il ne pourrait les exploiter que s'il avait les fonds nécessaires. Aux aéroports où nous nous sommes rendus, nous avons trouvé que le matériel de contrôle des rentrées d'argent aux parcs de stationnement peut être trafiqué et donner lieu à des abus. En utilisant la méthode et les données du ministère, nous estimons que des pertes de revenus annuels pouvant atteindre 4,5 millions pourraient être évitées. En général, le matériel utilisé aux PAF ne suffisait pas au volume de la circulation. En juin 1989, par exemple, le matériel à l'aérogare 2 de l'aéroport Lester-B.-Pearson est tombé en panne à 1 010 reprises pour une durée de 1 080 heures.

30.58 Le ministère a mis du temps à remplacer les parcomètres par du matériel «multiplaces» (péage électronique), que les aéroports locaux ont considéré comme un moyen préférable sur le plan coût-efficacité pour accroître les revenus provenant du stationnement. Comparativement aux parcomètres, ce genre de matériel a permis d'augmenter les gains de plus de 20 p. 100 à l'aéroport de Winnipeg et de 70 p. 100 à 100 p. 100 à trois aéroports du Québec. De plus, il a permis de réduire de beaucoup les frais d'exploitation et d'entretien. À la lumière de ces expériences, nous sommes d'avis que les bénéfices et les économies d'exploitation que réaliseraient les six aéroports à l'étude (Vancouver, Edmonton, Calgary, Pearson, Dorval et Halifax) en installant ce matériel seraient de un à deux millions de dollars par année; en général, les dépenses en capital sont

récupérées au cours de la première année d'exploitation.

30.59 Les stationnements n'ont pas été construits de façon à répondre à la demande Par conséquent, les aéroports ont perdu des clients au profit de la concurrence, qui exploite des terrains de stationnement à l'extérieur du périmètre des aéroports. Les exploitants de ces terrains offrent à leurs clients un service de navette à l'aéroport, pour lequel ils ont à verser des droits annuels minimes pour avoir accès à l'aéroport.

30.60 De plus, la plupart des aéroports perdent des revenus de stationnement parce que les employés des concessions utilisent des places payantes de choix dans les terrains de stationnement publics. Selon nos estimations, la perte de revenus annuels peut atteindre cinq millions de dollars. Le ministère a déclaré être conscient du problème. Le nombre de places réservées aux employés des concessions a été réduit l'an dernier, à l'aéroport Pearson, entraînant une hausse annuelle de 146 000 $ des revenus. Le ministère affirme qu'un mécanisme est en place pour réduire le nombre de places réservées aux employés au fur et à mesure que la demande du public augmentera.

30.61 Non-recouvrement des coûts de traitement des passagers. La politique actuelle sur les loyers aux aérogares visait à fixer le prix des loyers afin de recouvrer les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien des installations. Notre examen de l'application de la politique dans les principaux aéroports fédéraux nous a permis de constater que :

- la politique et son application n'ont ni encouragé ni facilité l'autonomie financière des aéroports;

- les dépenses en capital et les frais d'exploitation n'étaient pas entièrement recouvrés pour l'ensemble des installations ou des aires utilisées par les transporteurs aériens.

30.62 Selon la politique actuelle, des frais de location peuvent être perçus uniquement dans les zones à l'intérieur et près du terminal, éliminant ainsi la possibilité de tirer des revenus d'une grande superficie des terrains et des nombreux services côté ville qui se trouvent près de l'aérogare. À titre d'exemple, tous les intérêts sur les coûts en capital de l'aire de stationnement des appareils et du système de manutention des bagages ainsi que tous les frais d'exploitation et d'entretien de l'aire de stationnement des appareils se trouvent exclus. Le ministère perçoit la taxe générale d'aérogare et d'autres droits, par exemple, des droits d'utilisation des passerelles d'embarquement, pour recouvrer, en partie seulement, certains coûts de l'aérogare. Ainsi, ces coûts ne sont pas entièrement recouvrés.

30.63 Tel que mentionné précédemment, l'étude sur les coûts aux aéroports indique les divers niveaux de recouvrement de ces coûts par secteur commercial. Le secteur se rapportant aux activités pour lesquelles la taxe générale d'aérogare et les loyers sont perçus est classé dans la section de l'étude portant sur le traitement des passagers. Pour 1987-1988, l'exercice le plus récent pour lequel on dispose de données, l'étude indiquait qu'à l'échelle nationale, quelque 61 millions de dollars n'avaient pas été recouvrés auprès des PAF au titre du coût de traitement des passagers. Les coûts non recouvrés comprennent les frais d'exploitation et d'entretien, l'amortissement et les frais d'intérêts estimatifs, mais ne comprennent pas d'autres services gratuits, notamment les services de la GRC.

30.64 Selon la politique en vigueur, lorsque les coûts initiaux en capital du terminal sont entièrement amortis, il n'est plus possible de continuer de recouvrer ces coûts. Dans le cas de l'aéroport de Vancouver, lorsque les installations d'origine seront complètement amorties en 1993, on prévoit que les revenus annuels de location diminueront de 25 p. 100. Le ministère nous a informés que le projet de politique sur le recouvrement des coûts réglerait cette question.

30.65 Aérogares - baux. En 1985, nous avons recommandé que le ministère veille à ce que les décisions relatives aux dépenses en capital et aux niveaux de service prennent en

considération la capacité et la disposition des utilisateurs à payer. Le ministère a répondu qu'il en tiendrait compte dans l'exploitation du Fonds renouvelable des aéroports.

30.66 Ce n'est toutefois pas le cas encore. Les pratiques de recouvrement des coûts employées par le ministère aux aérogares où le mode de propriété et d'exploitation n'a pas changé n'engagent toujours pas les compagnies aériennes à signer des baux à long terme. Celles-ci ne paient que les coûts engagés lorsqu'elles louent de l'espace à l'aérogare et cessent tout paiement dès qu'elles choisissent de quitter l'aérogare. Nous avons remarqué que cette situation est différente de celle en vigueur à l'aérogare 3, où des baux à long terme ont été signés par les transporteurs aériens. Les cas suivants à l'aéroport Lester-B.-Pearson illustrent bien les lacunes des pratiques actuelles.

- **Installations américaines de prédédouanement.** Lorsque les Lignes aériennes Canadien International seront déménagées à l'aérogare 3 en 1991, le ministère risque d'avoir des difficultés à recouvrer les coûts relatifs aux installations de prédédouanement à l'aérogare 1. Le coût estimatif de construction des installations temporaires américaines de prédédouanement avait été évalué en 1986 à 5,2 millions de dollars. De ce coût, 4,9 millions attribuables aux transporteurs aériens devaient être recouvrés sur une période de 10 ans. Les contrats de location à l'aérogare 1 en prévoient la résiliation au moment du transfert des activités transfrontalières des lignes aériennes qui se déroulent actuellement à cette aérogare. En 1991, les trois plus grands transporteurs aériens, dont le loyer finance 70 p. 100 des coûts en capital de l'aérogare 1, déménageront à l'aérogare 3. Les contrats de location actuels ne prévoient nullement le recouvrement des coûts en capital non payés en cas de résiliation anticipée.

- **Module Q.** Il avait été recommandé d'entreprendre sans tarder les travaux de construction du module Q pour diminuer l'encombrement à l'aérogare 1 dès le printemps 1989. Il s'agissait d'une mesure temporaire en attendant l'ouverture de l'aérogare 3. En avril 1987, le coût de ce projet a été évalué à 25,7 millions de dollars; il a par la suite été porté à 40,3 millions. En septembre 1988, Wardair a confirmé par écrit son offre verbale d'être le principal locataire du module Q. Le Conseil du Trésor a approuvé le marché de construction en octobre 1988, tout en précisant qu'aucune activité de construction ne débuterait avant la conclusion d'accords sur les loyers avec les locataires.

- Nous avons constaté que les travaux avaient été entrepris sans la signature d'accords. L'aéroport a modifié les plans initiaux pour satisfaire Wardair. Le coût estimatif de ces modifications est de l'ordre de quelque 900 000 $ à 2,1 millions de dollars. En avril 1989, Wardair a avisé l'aéroport qu'elle retirait sa proposition de location du module Q, la compagnie ayant été achetée par la société PWA.

- À ce jour, l'aéroport n'a encore recouvré aucun des coûts engagés par ces travaux qui, selon le ministère, seront achevés au début de 1990, soit avec un an et demi de retard et moins de six mois avant l'ouverture prévue de l'aérogare 3.

30.67 Le ministère devrait appliquer rigoureusement sa politique en vigueur sur la location aux aérogares en vue d'atteindre complètement ses objectifs de recouvrement des coûts et s'assurer que les décisions en matière de dépenses en capital et de niveaux de service sont prises une fois que les utilisateurs se sont engagés à en assumer les coûts.

***Commentaire du ministère** : Le ministère est d'accord avec l'esprit de cette recommandation, qui tient compte de la nécessité de recouvrer une plus grande part des coûts et de consulter pleinement les utilisateurs sur les avantages des investissements projetés et sur les décisions relatives au niveau de service offert.*

Il faudra acquérir une plus grande compétence en finances pour négocier les futures ententes de financement

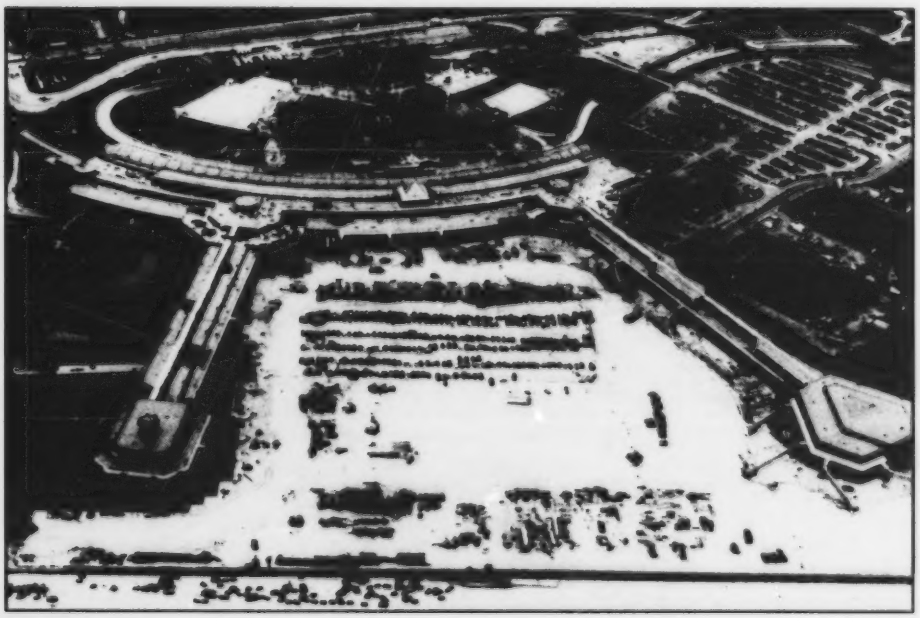
L'aérogare 3 - préoccupations au sujet de la protection des intérêts de l'État

30.68 Le projet de l'aérogare 3 à l'aéroport Lester-B.-Pearson est unique en son genre et a peu de précédents au ministère des Transports. Toute initiative de cet ordre présente des possibilités, des risques et des défis. À notre avis, le succès de telles initiatives repose sur de solides compétences financières et analytiques. Le ministère reconnaît qu'il devra probablement faire davantage appel au capital privé à l'avenir. Notre examen nous a permis de conclure que le ministère devra effectuer une analyse a posteriori du projet de l'aérogare 3 afin d'en tirer des leçons à mettre à profit dans le cadre des projets confiés au secteur privé. Nous sommes d'avis que l'analyse du ministère devrait porter au moins sur les points suivants :

- l'amélioration des méthodes d'analyse des options pour déterminer entre autres si l'on doit confier les travaux de construction à l'État ou à des promoteurs du secteur privé;
- l'amélioration des mesures visant à protéger les intérêts de l'État dans l'éventualité où ils pourraient être en conflit avec les objectifs du promoteur.

30.69 L'amélioration des méthodes d'analyse des options. Dans le cas de l'aérogare 3, une analyse de la valeur actualisée nette avait été effectuée, comparant la proposition du promoteur et la possibilité de confier le projet à l'État. L'analyse portait sur la comparaison du flux monétaire actualisé selon chaque option sur une période de 40 ans. Nous avons fait remarquer qu'il était impossible de recouvrer les coûts au moyen des loyers aux aérogares et de la taxe générale d'aérogare. D'emblée, le niveau actuel de recouvrement des coûts prévu aura une incidence sur l'analyse des options, rendant ainsi l'option de confier les travaux à l'État moins attrayante sur le plan financier.

30.70 Selon le calcul de la valeur actualisée nette, la proposition du secteur privé a été jugée plus avantageuse que l'option de confier le projet à l'État. Cet avantage représentait



Aérogare 3

Nécessité d'évaluer les leçons tirées (voir le paragraphe 30.68).

moins de 1 p. 100 du total des revenus de l'aérogare selon les estimations du ministère dans son analyse de la prise en charge du projet par l'État, ce qui signifie que l'attrait de l'option du secteur privé est relativement vulnérable à toute modification des hypothèses sous-jacentes servant à l'analyse.

30.71 Les hypothèses avancées par le ministère dans son analyse méritent d'être réexaminées. Le ministère n'a pu expliquer pourquoi il a employé essentiellement les mêmes prévisions de revenus de location pour 1990-1991 à l'aérogare 1 qu'à l'aérogare 3 lors de son analyse de l'option de confier le projet à l'État. La location a pour objet de recouvrer les dépenses en capital et les frais d'exploitation au moyen de droits d'utilisation. Comme les coûts en capital sont plus élevés pour l'aérogare 3 comparativement à l'amortissement des coûts en capital pour l'aérogare 1, le ministère doit se demander s'il serait logique d'imposer les mêmes frais d'utilisation à l'aérogare 3 qu'à l'aérogare 1.

30.72 Le ministère devrait également examiner les hypothèses servant à définir les frais généraux. Dans l'analyse des options pour l'aérogare 3, le ministère a compté des frais généraux équivalant à 25 p. 100 des frais d'exploitation directs. Étant donné que les frais d'exploitation directs qu'aurait à assumer le ministère pour l'aérogare 3 seraient beaucoup moins élevés si le projet était confié à un promoteur du secteur privé, le fait de définir les frais généraux à partir des frais d'exploitation directs favorise forcément cette dernière option. Dans son analyse, le ministère suppose que le recours à un promoteur nécessiterait une participation moindre de l'Administration centrale. À notre avis, cette façon de penser est irréaliste puisqu'il sera nécessaire d'exercer une surveillance et un contrôle sur les activités du promoteur. Cette hypothèse a influé sur l'analyse en faveur du recours au secteur privé. Si l'on avait utilisé des frais généraux plus réalistes dans le calcul, l'avantage que l'État escomptait tirer de l'ensemble du projet se serait nettement transformé en désavantage.

30.73 L'amélioration des mesures visant à protéger les intérêts de l'État. L'un des principaux défis à relever à l'aéroport de Pearson, vu l'incertitude qui règne à l'heure actuelle face à l'aménagement des pistes, consiste à répartir le trafic de passagers entre les trois aérogares. Plus le nombre de transporteurs et le trafic de passagers seront importants à l'aérogare 3, plus il est probable que le ministère des Transports, qui demeurera propriétaire et exploitant des deux autres aérogares, verra ses revenus diminuer.

30.74 Dans le cadre des ententes conclues avec la Airport Development Corporation, il faut prévoir des garanties financières pour compenser la diminution du nombre de passagers et de transporteurs aériens qui utiliseront l'aérogare exploité par le promoteur du secteur privé au lieu des aérogares qui relèvent du ministère et dont il est le propriétaire. Le ministère devra analyser les répercussions financières de tout changement majeur à l'envergure du plan d'aménagement initial. Pour ce faire, il faudrait surveiller de près tout changement, veiller à la mise à jour du calcul de la valeur actualisée nette pour s'assurer que l'on peut toujours compter sur les avantages prévus et conseiller les hauts fonctionnaires du ministère et du Conseil du Trésor en ce qui a trait aux répercussions probables de ces changements sur le financement et l'autonomie financière des PAF.

30.75 Selon le calcul initial de la valeur actualisée nette, on supposait qu'environ cinq millions de passagers utiliseront l'aérogare 3 au lieu des autres aérogares (principalement l'aérogare 1), ce qui entraînerait un transfert de revenus d'environ 25 millions de dollars par année. Un certain nombre de changements importants sont survenus depuis que cette analyse a été effectuée : le regroupement des activités des Lignes aériennes Canadien International et de Wardair à l'aérogare 3, le projet connexe de construction d'une aérogare satellite près de l'aérogare 3 et le transfert, à l'aérogare 3, de trois compagnies aériennes sans compter celles mentionnées dans la proposition du promoteur. Le ministère a déclaré ne pas avoir prévu le transfert de Wardair.

30.76 Le trafic des trois compagnies aériennes qui emménageront à l'aérogare 3 totalisait environ 7,4 millions de passagers en 1989, soit 2,4 millions de plus que les prévisions. De toute évidence, ce détournement du trafic aura des répercussions financières considérables sur les revenus futurs des aérogares dont le ministère des Transports demeure le propriétaire et l'exploitant.

30.77 **Aérogare satellite.** En mai 1990, le ministère a obtenu du Conseil du Trésor l'autorisation de faire construire une nouvelle aérogare satellite, au coût de 54,1 millions de dollars, sur un terrain de 10 hectares actuellement loué aux Lignes aériennes Canadien International. La construction à l'aérogare satellite devrait être terminée environ six mois après la fin des travaux à l'aérogare principale.

30.78 Selon le ministère, la nécessité d'une aérogare satellite était fonction de la croissance éventuelle du trafic à l'aéroport, notamment celle relevant des Lignes aériennes Canadien International. Le ministère a indiqué que le transfert de Wardair à l'aérogare 3 signifierait pour le ministère une perte nette de revenus de sept millions de dollars par année, mais que ce montant diminuerait avec le temps au fur et à mesure que le trafic à l'aérogare 1 augmenterait. On a fait aussi valoir, dans la présentation, que certaines composantes de l'aérogare 3 auraient atteint leur capacité d'ici 1995, même si le projet d'aérogare satellite est accepté. Toutefois, nous avons constaté que l'aérogare satellite ne sera probablement pas nécessaire pour répondre à la demande à l'ouverture de ces installations puisque la capacité prévue initialement pour l'aérogare 3 était de 9,8 millions de passagers. L'aérogare satellite risque d'attirer aussi une partie du trafic des deux autres aérogares. Il faudrait que le ministère réexamine ses méthodes d'analyse des répercussions financières ou autres découlant de modifications importantes touchant le projet.

30.79 Selon notre estimation fondée sur les états des revenus du ministère, les modifications du plan initial entraîneraient un transfert supplémentaire des revenus d'environ 11 millions de dollars par année, en sus du montant de 25 millions initialement prévu.

30.80 Le ministère a été incapable de nous fournir une analyse des conséquences financières résultant des modifications proposées au plan initial. En outre, le calcul de la valeur actualisée nette n'avait pas été refait pour permettre de déterminer si, par exemple, les répercussions financières à long terme de la construction d'une aérogare satellite pourraient annuler les avantages escomptés initialement en choisissant de faire appel à un promoteur du secteur privé. Nous n'avons pas, non plus, trouvé de plan financier montrant comment les PAF accéderaient à l'autonomie financière compte tenu de la perte de revenus de 36 millions de dollars par année qu'essuierait le ministère au profit de l'aérogare 3.

Le ministère doit analyser son approche et prévoir des garanties adéquates dans le cadre des prochaines ententes.

30.81 Nous avons noté que, dans l'intérêt public, il était important que le directeur général de l'aéroport soit chargé à autoriser tout transfert de transporteurs aériens d'une aérogare à l'autre. Le ministère n'a pu nous fournir les critères qu'il utilise pour approuver ou refuser l'accès des transporteurs aériens à l'aérogare 3. Cette démarche comporte un risque, soit qu'en raison de fortes pressions, le directeur général de l'aéroport se retrouve dans une position intenable. Étant donné les répercussions opérationnelles et financières de tels transferts, le ministère doit analyser son approche et prévoir des garanties adéquates dans le cadre des prochaines ententes.

30.82 Le ministère doit également évaluer la pertinence des moyens dont il dispose pour régler les conflits découlant d'une opposition entre ses propres visées et les intentions manifestes du promoteur en ce qui concerne l'aménagement du terrain ainsi que l'ensemble

des systèmes de transport terrestre. Le promoteur de l'aérogare 3 construit actuellement un hôtel et un terrain de stationnement, ce qui risque de contrecarrer les plans touchant le coeur de l'aéroport; il prévoit également construire des immeubles à bureaux ainsi qu'un second hôtel. En outre, le promoteur a proposé de gérer son propre système de permis pour les services de taxis et de limousines, ce qui ne serait pas conforme aux dispositions législatives fédérales et provinciales ni à la demande de propositions du gouvernement. Les détenteurs de permis actuels et la ville de Mississauga s'y sont opposés.

30.83 Nous avons remarqué que le ministère est actuellement à élaborer un modèle de prise de décision quant au recours au capital privé.

30.84 Le ministère devrait mener une analyse a posteriori du projet de l'aérogare 3 afin d'en tirer des leçons. Cette

Pièce 30.10

PRINCIPALES INITIATIVES DU MINISTÈRE

Secteurs à améliorer	Initiative/Description	Cible Initiale	Cible Révisée
• Nécessité de réexaminer le rôle du ministère dans les aéroports, d'élaborer des critères relativement à l'apport financier du gouvernement fédéral et d'élaborer un plan de mise en oeuvre pour rationaliser cet apport	• Étude du rôle du fédéral dans les aéroports	• À définir	
• Besoin d'une stratégie de gestion bien définie et d'un plan de financement des besoins futurs en capital	• Élaborer une politique sur l'aviation générale	• En voie d'élaboration (1985)	• À définir
	• Élaborer un plan d'investissement	• À définir	
	• Aéroports financés par l'État : Recenser les coûts associés à des objectifs autres que le transport, fixer des objectifs financiers de recouvrement des coûts et élaborer une politique en matière d'aide financière aux aéroports municipaux	• En voie d'élaboration (1985)	• Éléments à mettre en oeuvre en 1991
• Besoin d'une orientation commerciale	• Élaborer un plan institutionnel pour le Fonds renouvelable des aéroports	• avril 1985	• Fait partie du processus de planification institutionnelle
	• Élaborer une politique de recouvrement des coûts	• En voie d'élaboration (1985)	• 1991

analyse devrait porter entre autres sur les méthodes d'analyse des options envisagées et des mesures adoptées pour protéger les intérêts de l'État. Une telle initiative devrait jeter les assises d'une meilleure méthode de gestion des projets d'aménagement confiés, à l'avenir, au secteur privé.

Commentaires du ministère *: Outre l'importante étude menée par le ministère avant et pendant la réalisation du projet, le ministère a l'intention de poursuivre une telle analyse à la fin des travaux.*

Les aéroports à un tournant

30.85 En 1987, le ministère des Transports a annoncé sa nouvelle politique sur les aéroports fédéraux, selon laquelle l'administration aéroportuaire locale pourrait assumer directement la gestion de ces aéroports. En fait, le ministère étudie la possibilité de transmettre ou de céder ce pouvoir aux aéroports depuis plus de 10 ans. Un groupe d'étude sur la gestion des aéroports a observé en 1979 que l'industrie avait atteint un degré de maturité tel que la participation directe du gouvernement fédéral à l'exploitation des principaux aéroports n'était plus requise. On recommandait, dans le rapport, que chaque grand aéroport relève d'une administration aéroportuaire locale.

30.86 Le ministère déclare se trouver en ce moment à un tournant. Il signale que des lettres d'intention ont été signées en ce qui concerne la cession des aéroports d'Edmonton, de Calgary, de Vancouver et de Montréal (Dorval et Mirabel). Des demandes ont été reçues des quatre administrations aéroportuaires locales, mais le ministère n'a pris aucune décision ni établi de calendrier pour la cession de ces aéroports.

30.87 Le ministère est probablement à amorcer une initiative qui pourrait avoir autant de répercussions que la décision de procéder à la déréglementation. Le ministère devra affronter de nouveaux risques tels que l'évaluation de la viabilité financière des administrations aéroportuaires locales. Nous nous demandons si l'histoire se répétera et si le ministère se lancera dans une autre grande initiative, comme celle de la cession des aéroports, à laquelle il n'est pas préparé et pour laquelle il ne dispose pas des outils appropriés.

30.88 Le ministère admet son manque d'expérience dans l'analyse financière d'opérations du genre crédit-bail avec les administrations aéroportuaires locales. Il affirme qu'il n'a pas tenté d'acquérir de telles compétences, mais a retenu les services d'experts-conseils du secteur privé.

Principales initiatives du ministère

30.89 Le ministère indique que plusieurs initiatives importantes ont été lancées en réponse aux préoccupations exprimées dans le présent chapitre. Nous avons déjà mentionné certaines d'entre elles. Pour un résumé des principales initiatives, voir la pièce 30.10.

30.90 Nous y avons également énuméré les recommandations pertinentes de notre vérification de 1985 qui ont fait l'objet d'un suivi. Étant donné les changements qu'entraîne la déréglementation, nous n'avons pas effectué de suivi particulier sur nos constatations antérieures relatives à l'efficience de chaque aéroport.

31

L'organisation et les programmes du Bureau du vérificateur général

L'organisation et les programmes du Bureau du vérificateur général

Points saillants

31.1 Le présent chapitre décrit l'organisation et les activités du Bureau, notamment certains travaux dont la visibilité est moins grande (paragraphe 31.11).

31.2 Au cours de l'exercice 1989-1990, le Bureau a été nommé vérificateur attitré de nouvelles grandes sociétés d'État (31.13).

31.3 Les contraintes financières et autres rendent difficile de respecter le cycle prévu pour les vérifications d'optimisation des ministères et des organismes (31.24).

31.4 Conformément à une nouvelle orientation favorisant l'investissement dans les ressources humaines, le Bureau accorde plus d'importance à la formation et au perfectionnement (31.40).

31.5 L'évolution des organismes vérifiés sur le plan technologique aura une incidence de plus en plus grande sur le Bureau (31.45).

31.6 Les travaux du Bureau sur la scène internationale portent fruit (31.53).

31.7 Le Bureau a été l'hôte d'un symposium sur la communication de l'information financière où les participants ont insisté sur le défi que représente la présentation aux législateurs d'une information financière améliorée (31.62).

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	31.8
La vérification législative	31.10
Autres activités	31.14
L'organisation du Bureau	31.17
La Direction générale des opérations de vérification	31.20
La Direction générale des services professionnels et des services administratifs	31.21
Le Cabinet du vérificateur général	31.22
Le cycle de vérification	31.23
Le coût des vérifications	31.26
L'évaluation des programmes et la vérification interne	31.30
L'élaboration des méthodes	31.34
Les activités de perfectionnement professionnel	31.40
L'évolution technologique	31.44
Les langues officielles	31.50
Les activités internationales	31.52
Le Programme international d'aide aux bureaux de vérification	31.53
La Fédération internationale des comptables (FIC)	31.55
L'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI)	31.58
Le Symposium sur la communication de l'information de vérification dans les années quatre-vingt-dix (SCAN)	31.62
Le coût des travaux effectués auprès des sociétés d'État	31.67
Les ressources financières	31.71

Table des matières (suite)

Pièces

31.1	L'organigramme du Bureau du vérificateur général
31.2	Accroissement cumulatif (%), de 1979-1980 à 1988-1989
31.3	Coût d'établissement des rapports annuels de vérification pour les exercices financiers clos le 31 mars 1990 ou avant
31.4	Coût des examens spéciaux terminés en 1989-1990
31.5	Bureau du vérificateur général - Crédits et dépenses

L'organisation et les programmes du Bureau du vérificateur général

Introduction

31.8 Les dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* et de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)* précisent le mandat et les activités confiés au Bureau. Tenant compte de ce mandat, le Bureau a rédigé un énoncé de mission qui décrit comment le Bureau, dans le cadre de ses vérifications, accroît l'obligation de rendre compte.

Énoncé de mission : Le Bureau du vérificateur général du Canada, pour s'acquitter du mandat que lui confie la Chambre des communes, effectue des vérifications et des examens indépendants. Il incite le gouvernement à rendre compte de ses activités et recherche l'amélioration des pratiques gouvernementales de gestion.

31.9 Le paragraphe 7(1) de la *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il «prépare à l'intention de la Chambre des communes un Rapport annuel dans lequel il fournit des renseignements sur les activités de son Bureau». Les chapitres antérieurs du présent Rapport annuel présentent les résultats des travaux de vérification effectués par le Bureau au cours de l'année écoulée. Nous décrivons donc ici d'autres travaux effectués par le Bureau.

La vérification législative

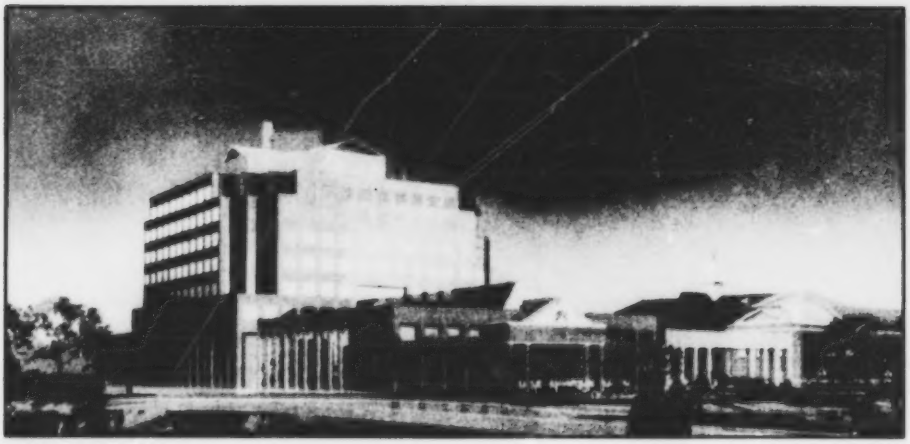
31.10 Les travaux du Bureau les mieux connus sont le *Rapport annuel présenté à la Chambre des Communes* et le texte de l'opinion formulée chaque année par le vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada.

31.11 Réalité moins connue, le Bureau doit également consacrer une part importante de ses énergies à l'exercice d'autres responsabilités légales. Il s'agit notamment des travaux de vérification traditionnelle sur lesquels s'appuient les opinions formulées sur les états financiers de plus d'une centaine de sociétés d'État et d'organismes gouvernementaux. En outre, il doit effectuer un examen spécial auprès de chaque société d'État dont il est le vérificateur attitré, au moins une fois tous les cinq ans.

Une bonne partie du travail du Bureau peut échapper à l'observateur de l'extérieur.

31.12 Le Bureau effectue des attestations annuelles d'états financiers et des vérifications cycliques de l'optimisation des ressources auprès des administrations du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Les résultats sont communiqués directement aux assemblées législatives de ces territoires. Au niveau international, le vérificateur général est également le vérificateur désigné de divers organismes, par exemple l'Organisation de l'aviation civile internationale.

31.13 Récemment, le vérificateur général a également été nommé le vérificateur attitré ou covérificateur des entités suivantes :



Siège de la SCHL

La vérification de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, dont l'actif atteint plus de neuf milliards de dollars, est désormais confiée conjointement au Bureau et à un cabinet comptable du secteur privé (voir le paragraphe 31.13).

- l'Agence internationale de l'énergie atomique (Nations Unies)
- la Société canadienne d'hypothèques et de logement
- la Société d'expansion du Cap-Breton
- la Banque fédérale de développement
- Harbourfront Corporation
- Marine Atlantique S.C.C.
- Via Rail Canada
- les Plans nationaux tripartites de stabilisation des prix (ministère de l'Agriculture).

Autres activités

31.14 L'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général* autorise le Bureau à exercer d'autres activités. Elles viennent s'ajouter à celles nommément décrites dans la *Loi sur le vérificateur général* et dans la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*. Le vérificateur général peut donc, à la demande du gouverneur en conseil et s'il juge que la mission n'entrave pas ses responsabilités premières, faire enquête et présenter un rapport sur d'autres questions.

31.15 Après examen du travail qui lui est confié, le Bureau a conclu qu'il fallait que lui soit reconnue officiellement l'autorité de mener certaines activités. Il suffit pour cela d'invoquer les demandes du gouverneur en conseil dont parle l'article 11. Des entretiens subséquents avec des représentants du gouvernement ont amené le Bureau à faire de telles demandes pour les entités suivantes :

- le Conseil de fiducie de la Caisse de retraite de la Société Radio-Canada et de ses filiales;
- la chaîne CBC Newsworld et le programme d'aide aux employés de la Société Radio-Canada;
- la Caisse de bienfaisance de la Marine royale du Canada;
- la Caisse de bienfaisance de l'Aviation royale canadienne;
- la Caisse de bien-être de l'armée canadienne;
- la Caisse d'assistance au personnel des Forces canadiennes;
- les Plans nationaux tripartites de stabilisation des prix.

31.16 D'autres demandes en vertu de l'article 11 sont présentement à l'étude. Nous publierons la liste à jour des décrets dans les prochains rapports annuels.

L'organisation du Bureau

31.17 Le vérificateur général Kenneth Dye a présenté son premier rapport annuel à la Chambre des communes en 1981. La structure organisationnelle décrite dans ce document comptait sept sous-vérificateurs généraux et six directions générales, structure organisationnelle qui, à l'époque, répondait bien aux besoins du Bureau. Promoteur d'une nouvelle méthode de vérification des comptes publics, la vérification de l'optimisation des ressources, le Bureau se devait de concevoir de nouvelles méthodes, d'établir de nouvelles normes de vérification et de relever le défi que représente l'application de technologies nouvelles. De plus, le Bureau entreprenait un programme intensif de perfectionnement du personnel. Il s'efforçait à la même époque de recruter des personnes dynamiques, aux idées nouvelles, afin de pouvoir relever les défis des années 80.

Au cours des dix dernières années, le Bureau a réduit, de six à deux, le nombre de ses directions générales.

31.18 Au cours de la dernière décennie, l'évolution qu'a connue le Bureau est passée par certaines restructurations. Bien que l'effectif, dans l'ensemble, ait augmenté, passant de 551 à 619 personnes au cours de cette période, le Bureau a consolidé ses opérations, lesquelles ont été regroupées sous la gouverne de trois sous-vérificateurs généraux dirigeant deux directions générales.

31.19 La pièce 31.1 donne un aperçu de l'organigramme du Bureau en place depuis le 1er novembre 1989.

La Direction générale des opérations de vérification

31.20 Soixante-douze pour cent des ressources du Bureau sont attribuées à la Direction générale des opérations de vérification, laquelle effectue ou supervise tous les travaux de vérification faits par le Bureau. Elle assume, entre autres responsabilités, les travaux d'attestation dont les résultats étayent l'opinion formulée par le vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada ainsi que les opinions formulées sur les états financiers de plus d'une centaine de sociétés d'État et d'organismes gouvernementaux. Le personnel des Opérations de vérification effectue des vérifications intégrées auprès d'organismes gouvernementaux et des examens spéciaux auprès de sociétés d'État. La majorité des vérificateurs travaille dans la région de la Capitale nationale. Les autres sont regroupés dans les bureaux régionaux de Vancouver, d'Edmonton, de Winnipeg, de Montréal et de Halifax.

La Direction générale des services professionnels et des services administratifs

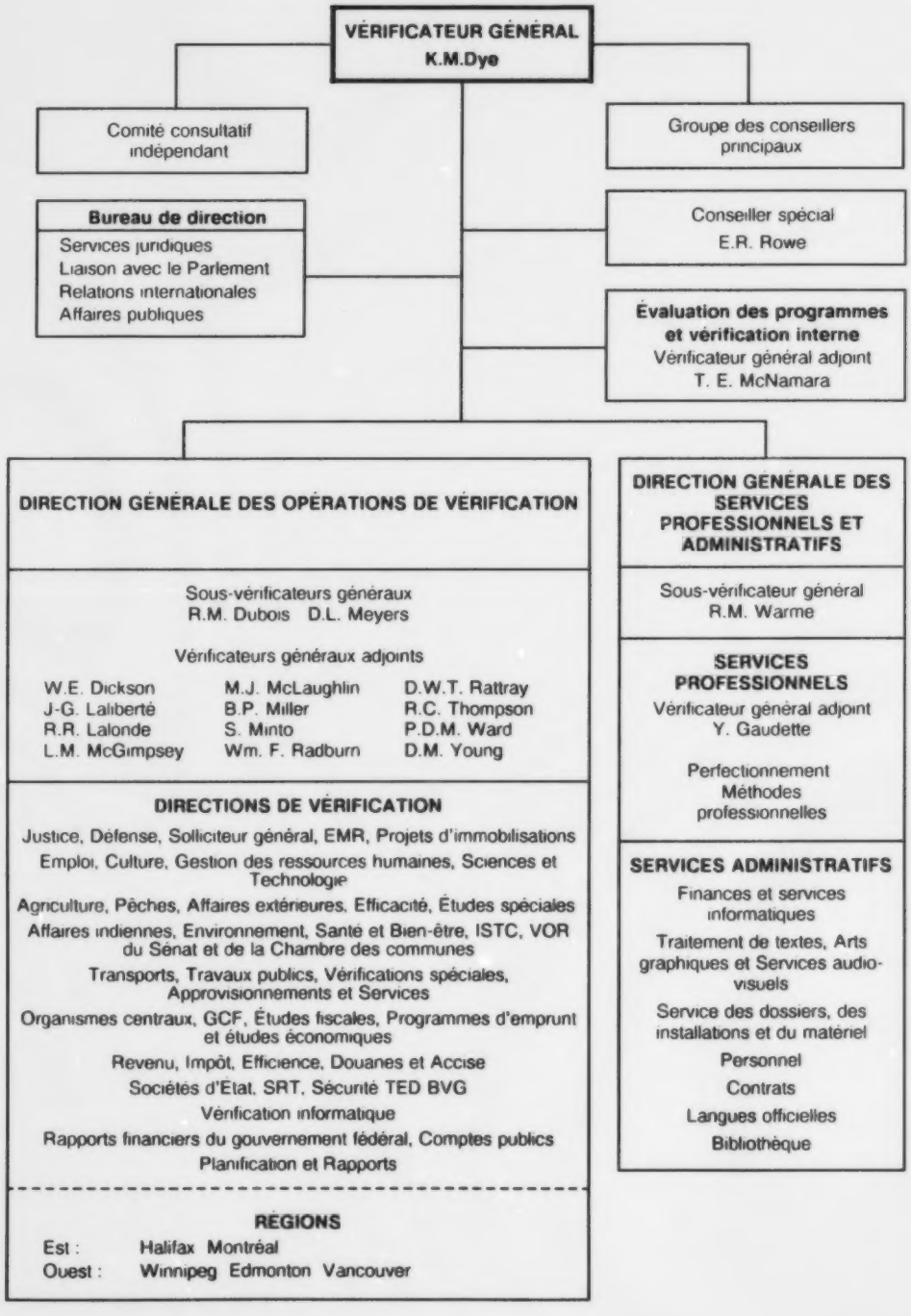
31.21 Les équipes de vérification qui travaillent chez les clients comptent sur le soutien de la Direction générale des services professionnels et des services administratifs. Cette direction fournit non seulement les services de soutien courants (finances, personnel, langues officielles et gestion des locaux et du matériel), mais aussi des services de soutien technique et professionnel. Elle est responsable de la formation et du perfectionnement du personnel. Elle coordonne l'élaboration d'une méthodologie et de pratiques professionnelles dans le domaine de la vérification. Elle fournit au personnel les services de traitement de textes et de la bibliothèque. Sans ces divers services, les vérificateurs travaillant auprès des clients ne pourraient effectuer leurs tâches de manière efficace et efficiente. Cette direction générale utilise environ 24 p. 100 des fonds du Bureau.

Le Cabinet du vérificateur général

31.22 Certaines fonctions générales relèvent directement du vérificateur général, notamment

Pièce 31.1

ORGANIGRAMME DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
AVRIL 1990



l'Évaluation des programmes et la vérification interne, les Services juridiques, ainsi que la Liaison avec le Parlement, les Relations internationales et les Affaires publiques. Le Bureau consacre environ 4 p. 100 de ses ressources à ces activités.

Le cycle de vérification

31.23 Au cours des dix dernières années, le vérificateur général a présenté, dans ses rapports annuels déposés à la Chambre des communes, 165 chapitres livrant les résultats de vérifications de l'optimisation des ressources, ce qui donne une idée de l'immense travail accompli par des professionnels dévoués.

31.24 Le vérificateur général précédent croyait possible de pouvoir un jour présenter des rapports sur tous les programmes gouvernementaux, ou presque, au cours de la durée normale d'une législature, soit environ tous les cinq ans. Nous savons aujourd'hui que cela ne serait possible, compte tenu de la taille et de la complexité de l'administration fédérale, que s'il y avait une augmentation de quelque 50 p. 100 des fonds octroyés au Bureau. Il faudrait de plus pouvoir recruter facilement des personnes suffisamment compétentes pour faire le travail. Dans un cas comme dans l'autre, la chose semble peu probable.

Le cycle optimal des vérifications de l'optimisation est maintenant en péril.

31.25 À partir de son évaluation des risques, le Bureau a préféré mettre au point un cycle de vérification convenant à chaque organisme qu'il doit vérifier. La durée du cycle pourrait s'étendre sur une période de cinq à dix ans. Dans le cas de plusieurs organisations, le cycle de vérification sera beaucoup plus long que prévu.

Le coût des vérifications

31.26 Une question qui intéresse tout le monde est celle du coût des vérifications.

31.27 C'est probablement un fait exceptionnel qu'un organisme gouvernemental comme le Bureau rende publics ses coûts comme il le fait. Dans sa Partie III du Budget des dépenses principal du Canada sont présentés les coûts de tous ses travaux. Ces coûts sont globaux. Ils comprennent non seulement les dépenses engagées par le Bureau par rapport aux crédits qui lui sont octroyés, mais ils incluent également le coût des services fournis au Bureau par d'autres organismes fédéraux, par exemple ses locaux.

31.28 Les coûts des seules vérifications ne brossent pas un tableau complet de la situation. Le champ d'action du Bureau s'est grandement accru au cours des dix dernières années. Les graphiques de la pièce 31.2, fondés sur l'information la plus récente puisée des Comptes publics de la dernière décennie, montrent cette tendance.

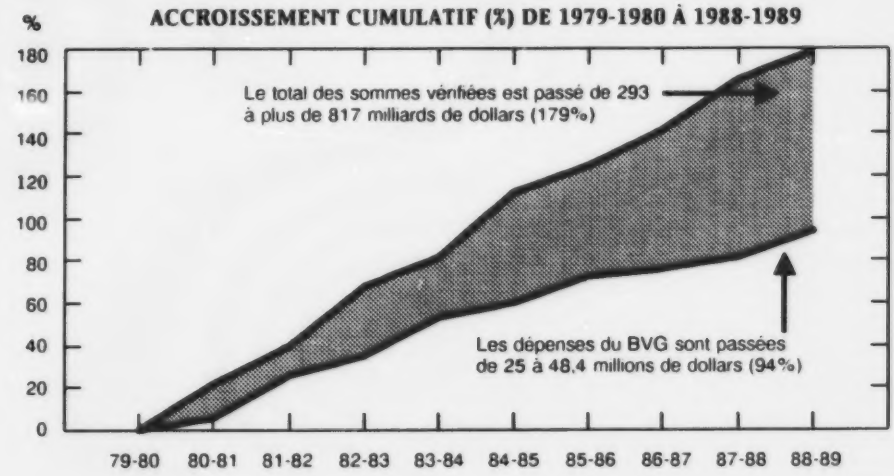
31.29 Le Bureau a réussi à maintenir la courbe de croissance de ses dépenses de vérification à un niveau inférieur à celle du rythme de croissance de son champ de vérification.

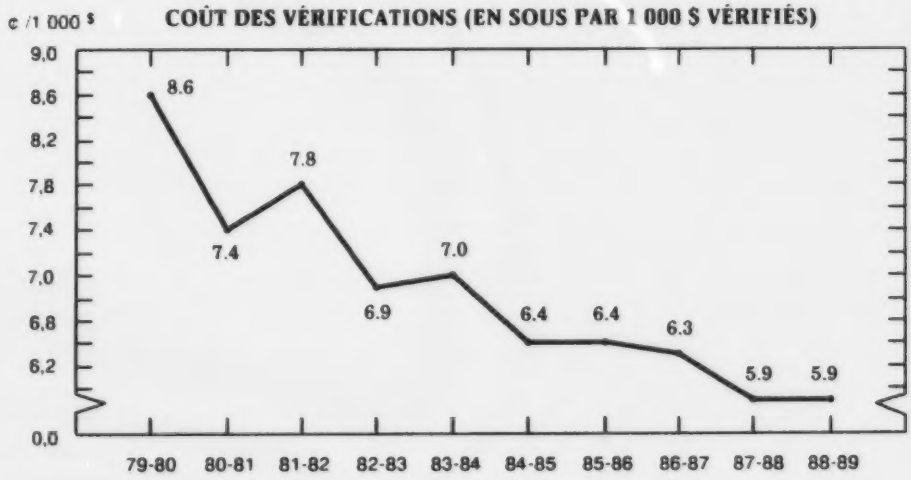
L'évaluation des programmes et la vérification interne

31.30 Une organisation qui fonctionne bien se distingue par sa capacité d'auto-évaluation et sa capacité d'innovation. La Direction de l'évaluation des programmes et de la vérification interne du Bureau est le maître d'oeuvre de ces exercices. Elle évalue les opérations et les pratiques de gestion du Bureau et fait des recommandations sur les innovations ou les améliorations requises.

31.31 En 1989-1990, la Direction a évalué les secteurs suivants :

Pièce 31.2





- Le recours aux comités consultatifs de vérification. Ces comités font partie intégrante du programme de l'assurance de la qualité des vérifications. Les types de compétences auxquelles le Comité consultatif de vérification fait appel figurent à l'Annexe E. Les évaluateurs ont conclu que les comités font du bon travail.

- Le style et le mode de présentation utilisés dans le Rapport annuel. Il s'agissait de trouver le moyen d'en faciliter la lecture. Le présent Rapport annuel tient compte de diverses recommandations, dont plusieurs ont été faites par cette direction.

- L'efficacité des services offerts en appui à la Direction des opérations de vérification par la Bibliothèque du Bureau et l'équipe de la Liaison avec le Parlement. La Direction de l'évaluation a jugé fort satisfaisants le professionnalisme et le niveau des services offerts dans les deux cas.

- La qualité de la gestion des projets de vérification de l'optimisation des ressources. Les recommandations formulées sur le contrôle et le suivi budgétaires seront appliquées lorsque le nouveau système SIG-2000 sera opérationnel (paragraphe 31.47).

L'auto-évaluation est saine pour une organisation.

31.32 En plus de ces évaluations, la Direction a effectué un suivi des recommandations formulées dans le cadre d'évaluations et de vérifications internes antérieures.

31.33 La Direction a également participé au Programme de gestion du stress introduit au Bureau. Elle coordonne les activités de formation offertes dans ce domaine à tous les employés qui le désirent.

L'élaboration des méthodes

31.34 L'expression «élaboration des méthodes» désigne le processus qu'utilise le Bureau pour effectuer des recherches, élaborer et publier des directives à l'intention de son personnel sur la manière d'effectuer les travaux liés à sa profession.

31.35 Pour établir ces directives, le Bureau consulte des experts et des praticiens du Bureau et de l'extérieur. Il tient également compte des recherches effectuées, du perfectionnement offert et des normes adoptées par les organisations professionnelles. Afin d'assurer l'acceptation de ses critères de vérification, le Bureau consulte aussi les gestionnaires du secteur public.

31.36 Le Comité d'élaboration des méthodes, qui coordonne les activités de recherche et de perfectionnement au Bureau du vérificateur général, est présidé par le vérificateur général lui-même. La Direction des méthodes professionnelles lui assure des services de soutien.

31.37 En 1989-1990, des améliorations substantielles ont été apportées aux activités de recherche et de perfectionnement. En voici quelques résultats marquants :

- l'approbation d'une version révisée et consolidée du *Manuel de vérification intégrée*,
- la publication d'un guide portant sur la vérification des états financiers des sociétés d'État et d'autres entités,
- l'analyse des possibilités de réduire les coûts des vérifications d'attestation et d'améliorer leur efficacité, et la publication de directives pertinentes à l'intention du personnel,
- la mise en oeuvre d'un programme d'échange de méthodes et de techniques professionnelles afin d'inciter les praticiens à partager entre eux le fruit de leur expérience,
- une évaluation d'étape d'une composante clé (AUDITPRO) de la «mallette électronique» sur le déroulement des vérifications (voir aussi le paragraphe 31.46).

Les activités de recherche et de perfectionnement sont essentielles à la réussite du Bureau.

31.38 Nous poursuivons la rédaction et la mise à jour des guides de vérification suivants :

- La vérification de la gestion des ressources humaines
- La vérification du respect des textes réglementaires dans le cadre des vérifications intégrées
- Le suivi à donner aux recommandations du Comité des comptes publics sur les travaux de vérification antérieurs
- La délimitation du périmètre des vérifications d'optimisation
- La vérification des programmes de réglementation

Des programmes de formation intensive préparent le personnel aux missions de vérification (voir les paragraphes 31.40 à 31.43)

- Le dépistage des fraudes et les enquêtes à effectuer.

31.39 En plus de l'examen des projets mis directement de l'avant par le Bureau, le Comité d'élaboration des méthodes coordonne la participation du Bureau aux projets de recherche de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. En 1989-1990, le Bureau a participé activement à un projet de recherche de la Fondation visant l'élaboration de directives traitant de la communication des résultats des vérifications d'optimisation.

Les activités de perfectionnement professionnel

31.40 Les activités de perfectionnement sont essentielles au maintien de la compétence professionnelle d'un bureau de vérification. Elles lui permettent de pouvoir compter sur un personnel dûment qualifié et sur l'utilisation de méthodes d'avant-garde.

31.41 En 1989-1990 la Direction du perfectionnement professionnel :

- a conçu et élabore de nouveaux cours, notamment un cours d'une durée de cinq jours sur la vérification des Comptes publics du Canada;
- a présenté à l'interne 90 cours différents, totalisant 213 présentations offertes à 2 070 participants;
- a financé 580 journées de formation dispensée à l'extérieur du Bureau;
- a organisé plus de 1 000 journées de conférences professionnelles.

31.42 Le total des activités susmentionnées représente 5 000 journées-personnes de perfectionnement, soit une moyenne de 8,4 journées de formation par employé.

31.43 Le Bureau a la conviction qu'une organisation professionnelle doit investir de façon importante mais judicieuse dans ses ressources humaines. C'est pourquoi il a jugé bon de transférer certains fonds de ses programmes de vérification à ses programmes de formation afin d'en assurer le maintien. Cette décision aura des répercussions sur le cycle des vérifications d'optimisation dont il est question au paragraphe 31.25.

L'évolution technologique

31.44 L'avenir du Bureau sera celui que voudra bien lui donner son personnel, mais les progrès techniques auront, sans conteste, une influence prépondérante sur cette évolution.

31.45 Les ministères, les organismes gouvernementaux et les sociétés d'État dont la vérification est confiée au Bureau font une utilisation de plus en plus grande de la technologie moderne. Dans la plupart des cas, les personnes recrutées par le Bureau ont, à leur arrivée, une certaine connaissance de l'informatique. Le Bureau doit donc s'efforcer de fournir, à ces nouveaux employés et aux autres, les outils technologiques dont ils ont besoin.

L'évolution technologique des organismes vérifiés impose au BVG d'importantes dépenses au plan de la technologie.

31.46 Au cours des dix dernières années, l'environnement technologique du Bureau a considérablement changé avec la mise au point des outils suivants :

- l'IDEA - Interactive Data Extraction and Analysis - un progiciel interactif d'extraction et d'analyse des données qui permet au vérificateur de charger les données d'un client dans la mémoire de son ordinateur et de les manipuler avec aisance et souplesse;

- l'AUDITPRO, un progiciel qui permet de transférer sur support informatique les feuilles de travail des vérificateurs. Il est ainsi possible de relier entre eux et d'indexer des documents de vérification et d'en faire un tout structuré à l'aide des logiciels courants que l'on trouve sur le marché;

- une banque de données de vérification utiles au Bureau, conservée sur un disque compact-ROM. Elle contiendra des données ayant trait à la vérification du secteur public de certains pays, notamment les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Australie.

31.47 Le Bureau prévoit d'utiliser au début de 1991 un nouveau système intégré de gestion (SIG) avec accès direct - le SIG-2000 dont la mise en place a débuté à l'automne de 1988. Il remplacera le système actuel utilisé depuis 1982 et devrait pouvoir répondre aux besoins du Bureau jusqu'au début du XXIe siècle.

31.48 Depuis 1981-1982, le Bureau consacre en moyenne chaque année un million de dollars au domaine technologique. Chaque employé à qui la chose est utile se voit doter d'un micro-ordinateur ou a accès à l'un de ces appareils. Le Bureau doit continuer à investir de façon importante dans ce secteur, s'il ne veut pas perdre l'avance qu'il détient à cet égard. Le Canada s'est gagné la réputation, à l'échelle mondiale, d'être un chef de file dans le domaine de la vérification législative et dans l'application de l'informatique à la vérification.

31.49 Cette avance technologique, s'ajoutant à la qualité des personnes que le Bureau a su attirer au cours des dix dernières années, est garante de l'avenir.

Les langues officielles

31.50 Le Bureau s'efforce de respecter son engagement de maintenir un niveau satisfaisant de bilinguisme dans ses activités quotidiennes. Cela lui est nécessaire pour ses communications avec le grand public, pour la réalisation des vérifications ou pour fournir aux employés la possibilité de travailler dans la langue officielle de leur choix.

31.51 Le Conseil du Trésor, commentant le dernier *Rapport d'étape en matière de langues officielles* que nous lui avons remis, indiquait que le Bureau, «...outre qu'il exerce une gestion efficace du Programme des langues officielles, assume d'une façon pleinement satisfaisante ses obligations en ce qui a trait au service au public.»

Les activités internationales

31.52 Les membres du Bureau sont fiers d'avoir participé au cours de la dernière décennie à des programmes d'aide internationale et au transfert de connaissances à des pays en voie de développement.

Le Programme international d'aide aux bureaux de vérification

31.53 Le Bureau est particulièrement fier de la réussite du Programme international d'aide aux bureaux de vérification que finance l'Agence canadienne de développement international (ACDI) par l'intermédiaire d'un organisme non gouvernemental, la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI). Le programme assure l'octroi de bourses à des vérificateurs de rang supérieur de pays en développement. Il leur offre ainsi la possibilité d'un séjour d'un an au Canada où ils pourront faire l'apprentissage des techniques de pointe en vérification publique. Dans la plupart des cas, les boursiers font ce stage au Bureau du vérificateur général du Canada.

31.54 Nous fêtons cette année le dixième anniversaire de ce programme. Quatre-vingt boursiers, provenant de trente-quatre pays différents, y ont jusqu'à maintenant participé.

La Fédération internationale des comptables (FIC)

31.55 On est de plus en plus conscient, partout dans le monde, de la nécessité d'une comptabilité publique et d'une vérification des comptes de l'État qui soient appropriées. La Fédération internationale des comptables (FIC) a mis sur pied il y a quatre ans un nouveau comité, le Comité du secteur public, dont le vérificateur général du Canada est le premier président.

31.56 À l'heure actuelle, ce comité compte dans ses rangs des hauts fonctionnaires de l'Australie, de la France, des Pays-Bas, de la Grande-Bretagne, de la Zambie, de l'Indonésie, du Canada et des États- Unis.

Le Comité du secteur public de la Fédération internationale des comptables cherche à harmoniser les méthodes de vérification et de comptabilité du secteur public utilisées dans le monde.

31.57 Ce comité a pour but d'améliorer et d'harmoniser les méthodes de vérification et les normes comptables. À cette fin, il a publié des lignes directrices, des monographies et effectué un sondage. Les documents publiés traitent, par exemple, de l'établissement et de la vérification des états financiers des entreprises d'État, des objectifs visés par les états financiers des gouvernements et de la gamme d'informations que les états financiers des organismes d'État peuvent fournir.

L'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI)

31.58 L'IDI est un programme de formation parrainé par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Depuis la création de ce programme en avril 1986, le Bureau du vérificateur général du Canada assure le secrétariat de l'IDI.

31.59 Jusqu'en décembre 1989, l'IDI participait aux activités de formation dans toutes les régions représentées au sein de l'INTOSAI. Il y a eu présentation de 25 séminaires et

Le contrôleur général adjoint du gouvernement fédéral américain, Ira Goldstein, «communique» avec son homologue Frans Kordes, président de la Cour des comptes (Algemene Rekenkamer) des Pays-Bas, organisme équivalent du Bureau du vérificateur général (voir les paragraphes 31.62 à 31.66).

ateliers (totalisant 157 journées) auxquels ont participé 490 membres de 105 institutions supérieures de contrôle des finances publiques. De plus, diverses institutions supérieures de contrôle ont prêté 43 personnes-ressources pour la réalisation de ces activités.

31.60 L'IDI a mis au point un programme d'échange de renseignements. Le principal outil du programme est le *Répertoire international de données sur la formation des vérificateurs*. Publié en cinq langues et distribué à 150 institutions membres, le Répertoire présente des modèles de formation et la description des 90 cours offerts par 17 institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

31.61 Au XIIIe congrès triennal de l'INTOSAI, tenu à Berlin en juin 1989, l'IDI a dressé le bilan de ses trois premières années d'existence. Les pays membres ont approuvé la prolongation du programme pour une autre période de trois ans.

Le Symposium sur la communication de l'information de vérification dans les années quatre-vingt-dix (SCAN)

Le Bureau doit attirer l'attention des députés, même s'il n'est pas le seul en lice.

31.62 La réalisation du programme du Bureau ne consiste pas uniquement à effectuer des travaux de vérification. Une vérification n'est complète que lorsque le Bureau en communique les résultats. Comment les vérificateurs législatifs peuvent-ils savoir s'ils ont communiqué le bon message dans leur présentation des résultats? Comment savoir si ce message a bien passé?

Pièce 31.3

COÛT D'ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS ANNUELS DE VÉRIFICATION POUR LES EXERCICES FINANCIERS CLOS LE 31 MARS 1990 OU AVANT

Société d'État	Exercice financier clos le	Coût engagé
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	31.03.90	118 580 $
La Corporation du pont international de la voie maritime, Ltée	31.12.89	28 650
Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.	31.03.90	80 100
Administration de pilotage de l'Atlantique	31.12.89	36 590
Administration de pilotage des Grands Lacs, Ltée	31.12.89	58 570
Administration de pilotage des Laurentides	31.12.89	79 430
Administration de pilotage du Pacifique	31.12.89	37 300
Banque fédérale de développement (covérificateur)	31.03.90	309 470
Canadian National (West Indies) Steamships Limited	31.12.89	6 360
Centre international d'exploitation des océans	31.03.90	61 320
Commission canadienne du lait	31.07.89	143 100
Commission de la Capitale nationale	31.03.90	192 060
Conseil canadien des normes	31.03.90	37 560
Construction de défense (1951) Limitée	31.03.90	55 190
Corporation commerciale canadienne	31.03.90	86 680
Corporation de développement des investissements du Canada (covérificateur)	31.12.89	25 420
Corporation Place du Havre Canada	31.03.90	36 800
Énergie atomique du Canada Limitée	31.03.90	282 860
Harbourfront Corporation (covérificateur)	31.03.90	55 250
Marine Atlantique S.C.C. (covérificateur)	31.12.89	163 510
Monnaie royale canadienne	31.12.89	227 180
Office canadien des provendes	31.03.90	61 850
Office canadien du poisson salé	31.03.90	133 320
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	30.04.89	114 020
Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée	31.03.90	43 970
Société canadienne des postes (covérificateur)	31.03.90	305 900
Société canadienne d'hypothèques et de logement (covérificateur)	31.12.89	274 620
Société d'assurance-dépôts du Canada	31.12.89	234 780
Société de construction des musées du Canada Inc.	31.03.90	73 390
Société de développement du Cap-Breton	31.03.90	331 440
Société d'expansion du Cap-Breton	31.03.90	52 690
Société du crédit agricole	31.03.90	319 860
Société immobilière du Canada Limitée	31.03.90	10 400
Société immobilière du Canada (Le Vieux-Port de Montréal) Limitée	31.03.90	71 600
Société immobilière du Canada (Mirabel) Limitée	31.03.90	42 440
Société immobilière du Canada (Vieux-Port de Québec) Inc.	31.03.90	9 700
Société pour l'expansion des exportations	31.12.89	483 240
Téléglobe Canada	31.12.89	8 820
VIA Rail Inc.	31.12.89	502 190

31.63 Ces questions de base ont constitué le thème du «Symposium sur la communication de l'information de vérification dans les années quatre-vint-dix», dont le Bureau était l'hôte en mai 1990. Cette rencontre de trois jours a attiré des personnes de tous les horizons, de l'Amérique du Nord ou d'ailleurs, notamment, des spécialistes de la vérification du rendement des organismes publics, des législateurs, des journalistes, des conseillers en communication et des représentants d'organismes vérifiés du secteur public.

31.64 Si la diversité des réflexions et des idées présentées au cours du symposium est un gage de réussite, l'événement fut un succès sans précédent. Les participants ont décrit les moyens qu'ils utilisaient pour communiquer leur message : éditique ou présentations vidéos, rapports plus courts ou plus simples ou rapports plus fréquents, séries de conférences ou utilisation de «trucs journalistiques».

31.65 Le symposium a fourni ample matière à réflexion sur la manière dont les vérificateurs législatifs pouvaient améliorer la communication de leur message et sur la façon dont nous pourrions arriver à convaincre les législateurs de donner la priorité à nos rapports sur les nombreux dossiers qu'ils doivent étudier.

31.66 Nous préparons un rapport sur les délibérations de ce symposium. Un comité consultatif provisoire, composé de certains des principaux intervenants, nous a conseillés sur son contenu. Ce document revêtira un intérêt particulier pour les vérificateurs législatifs. Il rassemble des indications sur la manière de mieux communiquer l'information recueillie au cours des vérifications législatives.

Le coût des travaux effectués auprès des sociétés d'État

31.67 Pour chaque société d'État mère, y compris ses filiales à cent pour cent, dont il est le vérificateur officiel en vertu de l'article 132 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*,

Pièce 31.4

COÛT DES EXAMENS SPÉCIAUX TERMINÉS EN 1989-1990

Administration de la voie maritime du Saint-Laurent et ses filiales La Corporation du pont international de la voie maritime, Ltée Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.	1 052 600 $
Administration de pilotage des Laurentides	288 180
Commission canadienne du lait	515 880
Conseil canadien des normes	120 810
Construction de défense (1951) Limitée	288 630
Corporation de développement des investissements du Canada	176 770
Corporation Place du Havre Canada	58 650
Monnaie royale canadienne	770 760
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	216 770
Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée	99 810
Société canadienne des postes	1 821 990
Société d'assurance-dépôts du Canada	570 990
Société immobilière du Canada Limitée	4 050
Société immobilière du Canada (Le Vieux-Port de Montréal) Limitée	266 260
Société immobilière du Canada (Mirabel) Limitée	5 740
Société immobilière du Canada (Vieux-Port de Québec) Inc.	2 910
Société pour l'expansion des exportations	646 350

Pièce 31.5

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA
CRÉDITS ET DÉPENSES

Crédits et dépenses, par activité

	1990-91		1989-90	1988-89	
	Prévisions	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses
			(en milliers de dollars)		
Vérification législative	56 160 $	52 680 $	52 614 $	48 505 $	48 441 $
TOTAL	56 160 $	52 680 $	52 614 $	48 505 $	48 441 $

Crédits et dépenses, par article

	1990-91		1989-90	1988-89	
	Prévisions	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses
			(en milliers de dollars)		
Traitements et salaires	34 042 $	31 896 $	32 240 $	29 660 $	28 753 $
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	5 154	4 848	4 848	4 665	4 665
Transport et communications	3 394	3 122	3 656	2 920	3 206
Information	245	225	348	238	286
Services professionnels et spéciaux	9 574	7 732	7 117	7 050	7 045
Location	294	270	272	300	268
Achat de services de réparation et d'entretien	539	758	522	396	517
Services publics, fournitures et approvisionnements	906	832	772	661	723
Capital-Construction et acquisition de machines et de matériel	1 500	2 502	2 340	2 133	2 493
Paiements de transfert	505	488	481	472	471
Toutes autres dépenses	7	7	18	10	14
TOTAL	56 160 $	52 680 $	52 614 $	48 505 $	48 441 $

le Bureau doit fournir un rapport annuel de vérification. Ce rapport présente une opinion sur les états financiers de ces entités et une opinion sur le respect des textes réglementaires pertinents. Il peut également signaler «d'autres questions» jugées importantes. En vertu de l'article 147 de la LGFP, le Bureau doit rendre compte des coûts des travaux effectués auprès des sociétés d'État pour lesquelles sont rédigés ces rapports. (Pièce 31.3) Il s'agit là de coûts globaux, comme nous l'indiquons au paragraphe 31.27.

31.68 L'article 138 de la LGFP exige que chaque société d'État mère figurant à l'Annexe III de la LGFP fasse faire au moins tous les cinq ans un examen spécial de ses opérations (et de celles de ses filiales à cent pour cent). Cette exigence s'ajoute à l'obligation de présenter un rapport annuel de vérification, que nous venons d'évoquer.

31.69 Les examens spéciaux ont pour but de vérifier si les systèmes d'information, les systèmes de contrôle financier et de gestion ainsi que les pratiques de gestion de chaque société, peuvent garantir, dans la mesure du possible, que :

- les éléments d'actif de la société ont été protégés et contrôlés;
- la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles a été économique et efficiente;
- ses opérations ont été efficaces.

31.70 En 1989-1990, le Bureau a effectué dix-sept examens spéciaux. La pièce 31.4 en donne les coûts globaux.

Les ressources financières

31.71 Dans sa Partie III du Budget des dépenses principal du gouvernement du Canada, le Bureau fournit des précisions étayant ses besoins en ressources. La Partie III consacrée au Bureau pour l'exercice 1990-1991 a été déposée à la Chambre des communes en février 1990. Elle indique une augmentation des besoins financiers de 5,2 millions de dollars par rapport à 1989-1990.

31.72 La moitié de cette augmentation des besoins est attribuable à la rémunération du personnel. Le reste s'explique par les nouvelles missions de vérification qui nous sont confiées, notamment la vérification de grandes sociétés d'État, des travaux à effectuer auprès des administrations du Territoire du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, la vérification de nouveaux ministères. De plus, à la demande du ministre de l'Agriculture, le Bureau fournit désormais des opinions sur les états financiers devant être produits pour certains programmes de stabilisation des prix.

31.73 La pièce 31.5 présente un tableau comparatif, pour le Bureau, des crédits reçus et des dépenses engagées.

ANNEXE A

LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

L.R., ch. A-17

Loi concernant le Bureau du vérificateur général du Canada

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. *Loi sur le vérificateur général.* 1976-77, ch. 34, art. 1.

DÉFINITIONS

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«ministère»

«ministère» S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

«registraire»

«registraire» désigne la Banque du Canada et un agent comptable nommé en vertu de la partie IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

«société d'État»

«société d'État» S'entend au sens de l'article 83 de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

«vérificateur général»

«vérificateur général» Le vérificateur général du Canada nommé en vertu du paragraphe 3(1). 1976-77, ch. 34, art. 2; 1984, ch. 31, art. 14.

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Nomination et mandat

3. (1) Le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, nomme un vérificateur compétent appelé le vérificateur général du Canada à titre inamovible pour un mandat de dix ans, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Idem

(2) Par dérogation au paragraphe (1), la limite d'âge pour l'exercice des fonctions de vérificateur fédéral est de soixante-cinq ans.

Mandat non renouvelable

(3) Une personne qui a servi à titre de vérificateur général ne peut être nommée de nouveau à ce poste.

Vacance

(4) Le gouverneur en conseil peut, en cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, nommer provisoirement une personne pour remplir ses fonctions. 1976-77, ch. 34, s.3.

Traitement

4. (1) Le vérificateur général reçoit un traitement égal à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada.

Régime de pension

(2) Les dispositions de la *Loi sur la pension dans la Fonction publique*, sauf celles relatives à la durée des fonctions, s'appliquent au vérificateur général; cependant le vérificateur général choisi hors de la Fonction publique peut, par avis écrit adressé au

président du Conseil du Trésor dans les soixante jours de sa nomination, opter pour la participation au régime de pension prévu à la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*, auquel cas les dispositions de ladite loi, autres que celles relatives à la durée des fonctions, lui sont applicables, à l'exclusion de la *Loi sur la pension dans la Fonction publique*. 1976-77, ch. 34, art. 4; 1980-81-82-83, ch. 50, art. 23; 1980-81- 82-83, ch. 55, art. 1.

FONCTIONS

Examen

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi. 1976-77, ch. 34, art. 5.

Idem

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves. 1976-77, ch. 34, art. 6; 1980-81-82-83, ch. 170, art. 25.

Rapport à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un Rapport annuel dans lequel :

a) il fournit des renseignements sur les activités de son Bureau;

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le Rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.

Soumission du rapport au président et dépôt devant la Chambre des communes

(3) Le Rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis au président de la Chambre des communes au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte, ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance ultérieur. 1976-77, ch. 34, art. 7.

Rapport spécial

8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du Rapport annuel.

Soumission du rapport au président dépôt devant la Chambre des communes

(2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 19(2) sont soumis au président de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance ultérieur. 1976-77, ch. 34, art. 8.

Idem

9. Le vérificateur général

a) examine, de la manière qu'il juge appropriée, les comptes et les registres de chaque registraire et procède, à la demande du ministre des Finances, à tout autre examen des opérations d'un registraire;

b) participe, dans le cas et dans la mesure où il en est requis par le ministre des Finances, à la destruction, lorsqu'elle est autorisée par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des titres rachetés, annulés ou des réserves de titres non émis.

Il peut, après accord avec un registraire, assurer conjointement avec celui-ci, la garde et le contrôle des titres annulés et non émis. 1976-77, ch. 34, art. 9.

Rétention irrégulière de deniers publics

10. Le vérificateur général adresse, sans délai, au président du Conseil du Trésor un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics. 1976-77, ch. 34, art. 10.

Enquête et rapport

11. Le vérificateur général peut, à la demande du gouverneur en conseil et s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, faire une enquête et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicité l'aide financière du gouvernement du Canada. 1976-77, ch. 34, art. 11.

Communication des faits

12. Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de l'administration publique fédérale des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler ces faits aux cadres et employés affectés aux affaires du Conseil du Trésor. 1976-77, ch. 34, art. 12.

ACCÈS À L'INFORMATION

Accès à l'information

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi fédérale qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

Détachement de fonctionnaires aux ministères

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son Bureau auprès de tout ministère. Celui-ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

Serment

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son Bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une société d'État, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la société et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux-ci sont astreints.

Enquêtes

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment, toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la partie I de la *Loi sur les enquêtes*. 1976-77, ch. 34, art. 13.

Utilisation des rapports des vérificateurs des sociétés d'État

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une société d'État ou d'une de ses filiales.

Demandes de renseignements par le vérificateur général

(2) Le vérificateur général peut demander à toute société d'État d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

Instructions du gouverneur en conseil

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une société d'État n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui-ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette société de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la société et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada. 1976-77, ch. 34, art. 14.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le personnel

15. (1) Les cadres et employés nécessaires au vérificateur général pour l'exercice de ses fonctions sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

Marché de services professionnels

(2) Sous réserve des autres lois fédérales et de leurs règlements d'application, le vérificateur général peut, dans la limite fixée à son Bureau par les lois de crédits, passer des marchés de services professionnels sans l'approbation du Conseil du Trésor.

Délégation au vérificateur général

(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la Fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans ladite loi aux articles 21 et 31 en matière d'appel et à l'article 34 en matière d'enquête.

Suspension

(4) Le vérificateur général peut suspendre tout employé de son Bureau. 1976-77, ch. 34, art. 15.

Attributions en matière de direction du personnel

16. Le vérificateur général est autorisé à assumer les responsabilités et à exercer, en ce qui a trait aux employés de son Bureau, les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du Trésor par la *Loi sur la gestion des finances publiques* en matière de direction du personnel et notamment la fixation des conditions d'emploi et les relations entre employeur et employés au sens de l'alinéa 7(1)e) et des articles 11 à 13 de cette loi. 1976-77, ch. 34, art. 16.

Normes de classification

17. Le personnel du Bureau du vérificateur général peut être soumis à des normes de classification établies conformément aux recommandations de celui-ci. 1976-77, ch. 34, art. 18.

Délégation

18. Le vérificateur général peut désigner, pour signer en son nom les opinions qu'il doit donner et les rapports autres que son rapport annuel sur les états financiers du Canada visés à l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les rapports à la Chambre des communes visés à la présente loi, un haut fonctionnaire de son Bureau qui devra, au dessous de sa signature, indiquer son poste et préciser qu'il signe au nom du vérificateur général. 1976-77, ch. 34, art. 19.

BUDGET DES DÉPENSES

Prévisions budgétaires

19. (1) Le vérificateur général prépare des prévisions budgétaires annuelles des sommes d'argent qu'il demandera au Parlement pour couvrir les salaires, les indemnités et les dépenses de son Bureau pour le prochain exercice financier.

Rapport spécial

(2) Le vérificateur général, au cas où il estime que les montants afférents à son Bureau dans le budget des dépenses soumis au Parlement sont insuffisants pour lui permettre de remplir ses fonctions, peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes. 1976-77, ch. 34, art. 20.

Attribution des crédits

20. Les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* relatives au chapitre des dotations ne s'appliquent pas au Bureau du vérificateur général. 1976-77, ch. 34, art. 21.

VÉRIFICATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Vérification du Bureau du vérificateur général

21. (1) Le Conseil du Trésor nomme un vérificateur compétent chargé d'examiner les recettes et déboursés du Bureau du vérificateur général et de communiquer annuellement le résultat de ses examens à la Chambre des communes.

Soumission et dépôt des rapports

(2) Les rapports visés au paragraphe (1) sont soumis au président du Conseil du Trésor au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent. Ce dernier doit les déposer devant la Chambre des communes, dans les quinze jours de leur réception ou, si la Chambre ne siège pas, dans les quinze premiers jours de la séance ultérieurs. 1976-77, ch. 34, art. 22.

ANNEXE B

LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

EXTRAITS DE LA PARTIE X

LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

L.R., c. F-11

Extraits de la Partie X

SOCIÉTÉS D'ÉTAT

Gestion financière

Documents comptables

131. (1) Chaque société d'État mère veille, tant en ce qui la concerne qu'en ce qui concerne ses filiales à cent pour cent :

a) à faire tenir des documents comptables;

b) à mettre en oeuvre, en matière de finances et de gestion, des moyens de contrôle et d'information et à faire appliquer des méthodes de gestion.

Idem

(2) Pour l'application du paragraphe (1), la société veille, dans la mesure du possible à ce que :

a) ses actifs et ceux de chaque filiale soient protégés et contrôlés;

b) ses opérations et celles de chaque filiale se fassent en conformité avec la présente partie et les règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou de la filiale ainsi qu'en conformité avec les instructions qui ont été données à la société;

c) la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles et de celles de chaque filiale s'effectue dans de bonnes conditions de rentabilité et à ce que ses opérations et celles de la filiale soient réalisées avec efficacité.

Vérification interne

(3) Afin de surveiller l'observation des paragraphes (1) et (2), chaque société d'État mère fait faire des vérifications internes de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, sauf si le gouverneur en conseil est d'avis que les avantages à retirer de ces vérifications n'en justifient pas le coût.

États financiers

(4) La société d'État mère établit, et fait établir par ses filiales à cent pour cent, pour chaque année, des états financiers selon les principes comptables généralement reconnus, compte tenu des obligations complémentaires prévues par les règlements d'application du paragraphe (6).

Présentation matérielle

(5) Les états financiers d'une société d'État mère et d'une filiale à cent pour cent doivent mettre en évidence les principales activités de la société ou de la filiale.

Règlements

(6) Pour l'application du paragraphe (4), le Conseil du Trésor peut prendre des règlements à l'égard des états financiers, soit d'une façon générale, soit à l'égard d'une société d'État mère en particulier ou qui fait partie d'une catégorie particulière; toutefois, dans le cas des états financiers, ces règlements ne peuvent qu'ajouter aux principes comptables généralement reconnus. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapports du vérificateur

Rapport annuel du vérificateur

132. (1) Chaque société d'État mère fait établir un rapport annuel de vérification à l'égard de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, en conformité avec les règlements sur :

a) les états financiers visés à l'article 131;

b) les renseignements chiffrés qui doivent faire l'objet d'une vérification en conformité avec le paragraphe (5).

Idem

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) est adressé au ministre de tutelle et comporte notamment les éléments suivants :

a) des énoncés distincts indiquant si, selon le vérificateur :

(i) les états financiers sont présentés sincèrement en conformité avec les principes comptables généralement reconnus appliqués d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(ii) les renseignements chiffrés sont précis sous tous leurs aspects importants et, s'il y a lieu, ont été préparés d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(iii) les opérations de la société et de ses filiales qui ont été portées à sa connaissance au cours de l'établissement de son rapport ont été effectuées en conformité avec la présente partie et ses règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou des filiales et les instructions qui ont été données à la société;

b) la mention des autres questions qui relèvent de la compétence du vérificateur dans le cadre de l'établissement du rapport et qui, selon lui, devraient être portées à l'attention du Parlement.

Règlements

(3) Le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir la façon d'établir le rapport visé au paragraphe (1), ainsi que sa présentation matérielle.

Rapports distincts

(4) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, le vérificateur d'une société d'État mère peut établir des rapports distincts sur les états mentionnés à l'alinéa (1)a) et sur les renseignements visés à l'alinéa (1)b) si, selon lui, cela est souhaitable.

Renseignements chiffrés

(5) Le Conseil du Trésor peut exiger que les renseignements chiffrés qui doivent être inclus dans le rapport annuel d'une société d'État mère en vertu du paragraphe 150(3) fassent l'objet d'une vérification.

Autres rapports

(6) Le vérificateur d'une société d'État mère établit tout autre rapport sur la société ou sur l'une de ses filiales à cent pour cent que le gouverneur en conseil peut exiger.

Examens

(7) Le vérificateur d'une société d'État procède aux examens qu'il estime nécessaires pour lui permettre d'établir les rapports visés aux paragraphes (1) ou (6).

Utilisation des données d'une vérification interne

(8) Le vérificateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1984, ch. 31, art. 11.

Erreurs et omissions

133. (1) Les administrateurs et les dirigeants d'une société d'État avisent immédiatement le vérificateur et, le cas échéant, le comité de vérification de la société des erreurs ou omissions qu'ils trouvent dans un état financier sur lequel le vérificateur ou un de ses prédécesseurs a fait un rapport ou dans un rapport établi par l'un de ceux-ci en conformité avec l'article 132.

Idem

(2) Le vérificateur d'une société d'État ou son prédécesseur qui est avisé de l'existence d'une erreur ou d'une omission visée au paragraphe (1), ou qui en trouve une, en avise immédiatement tous les administrateurs de la société s'il estime qu'elle est importante.

Rectificatif

(3) À la suite de l'avis prévu au paragraphe (2), la société établit un état financier révisé et, s'il y a lieu, le vérificateur ou son prédécesseur apporte un rectificatif au rapport; un exemplaire du document en cause est remis au ministre de tutelle. 1984, ch. 31, art. 11.

Vérificateurs

Nomination

134. (1) Le vérificateur d'une société d'État mère est nommé chaque année par le gouverneur en conseil après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration de la société; le gouverneur en conseil peut le révoquer à tout moment, après consultation du conseil d'administration par le ministre de tutelle.

Vérificateur général

(2) À compter du 1er janvier 1989, le vérificateur général du Canada est nommé par le gouverneur en conseil vérificateur ou covérificateur de chaque société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III; toutefois, il a le droit de refuser le mandat.

Idem

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas aux sociétés d'État mères dont le vérificateur est, en vertu d'une autre loi fédérale, le vérificateur général du Canada; celui-ci peut cependant être nommé vérificateur ou covérificateur d'une société d'État mère en vertu du paragraphe (1); le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui.

Exception

(4) Par dérogation au paragraphe (1), lorsque le rapport visé au paragraphe 132(1) est à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient cette filiale nomme, après avoir consulté le conseil d'administration de la filiale, le vérificateur de celle-ci; le paragraphe (6) et les articles 135 à 137 s'appliquent alors à ce vérificateur comme s'il s'agissait de la filiale.

Conditions de nomination

(5) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer les conditions à respecter dans la nomination d'un vérificateur en conformité avec les paragraphes (1) ou (4).

Renouvellement

(6) Le mandat du vérificateur d'une société d'État mère est renouvelable.

Prolongation du mandat

(7) Par dérogation au paragraphe (1), s'il n'est pas pourvu à sa succession, le mandat du vérificateur d'une société d'État mère se poursuit jusqu'à la nomination de son remplaçant. 1984, ch. 31, art. 11.

Conditions requises

135. (1) Pour être vérificateur d'une société d'État mère, il faut être indépendant de la société, des personnes morales de son groupe et de leurs administrateurs ou dirigeants.

Indépendance

(2) Pour l'application du présent article :

a) l'indépendance est une question de fait;

b) est réputée ne pas être indépendante la personne qui, ou dont un associé :

(i) est associé, administrateur, dirigeant ou salarié de la société d'État mère, d'une personne morale de son groupe ou est associé d'un de leurs administrateurs, dirigeants ou salariés,

(ii) est le véritable propriétaire ou détient, directement ou indirectement, par un fiduciaire, un représentant légal, un mandataire ou un autre intermédiaire, le contrôle d'une partie importante des actions ou dettes de la société d'État mère ou de l'une des personnes morales de son groupe,

(iii) a été séquestre, séquestre-gérant, liquidateur ou syndic de faillite de la société d'État mère ou d'une personne morale de son groupe dans les deux ans précédant sa nomination éventuelle au poste de vérificateur de la société.

Démission

(3) Le vérificateur d'une société d'État mère doit démissionner dès qu'à sa connaissance il ne remplit plus les conditions requises par le présent article. 1984, ch. 31, art. 11.

Maintien des restrictions spéciales

136. Les articles 134 et 135 n'ont pas pour effet de permettre la nomination, le renouvellement ou la poursuite du mandat à titre de vérificateur d'une société d'État mère, de personnes qui ne satisfont pas aux conditions d'aptitude correspondantes prévues par une autre loi fédérale. 1984, ch. 31, art. 11.

Démission

137. La démission du vérificateur d'une société d'État mère prend effet au moment où la société en reçoit un avis écrit ou, si elle est ultérieure, à la date que précise l'avis. 1984, ch. 31, art. 11.

Examens spéciaux

Règle générale

138. (1) Chaque société d'État mère fait procéder à un examen spécial de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent afin de déterminer si, dans la mesure du possible, la mise en oeuvre des moyens et l'application des méthodes visés à l'alinéa 131(1)b) se sont effectuées pendant la période considérée, conformément aux dispositions des alinéas 131(2)a) et c).

Périodicité

(2) Les examens spéciaux sont au moins quinquennaux; des examens spéciaux complémentaires peuvent avoir lieu à la demande du gouverneur en conseil, du ministre de tutelle ou du conseil d'administration de la société en cause.

Plan d'action

(3) Avant de procéder à ses travaux, l'examinateur étudie les moyens et méthodes de la société visée et établit un plan d'action, notamment quant aux critères qu'il entend appliquer; il présente ce plan d'action au comité de vérification de la société ou, à défaut, au conseil d'administration de celle-ci.

Désaccord

(4) Les désaccords entre l'examinateur et le comité de vérification ou le conseil d'administration d'une société sur le plan d'action visé au paragraphe (3) peuvent être tranchés :

a) dans le cas d'une société d'État mère, par le ministre de tutelle;

b) dans le cas d'une filiale à cent pour cent, par la société d'État mère qui la détient.

Utilisation des données d'une vérification interne

(5) L'examinateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport

139. (1) Ses travaux terminés, l'examinateur établit un rapport de ses résultats qu'il soumet au conseil d'administration.

Contenu

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) comporte notamment les éléments suivants :

a) un énoncé indiquant si, selon l'examinateur, compte tenu des critères établis en conformité avec le paragraphe 138(3), il peut être garanti que, dans la mesure du possible, les moyens et méthodes étudiés n'ont pas de défauts graves;

b) un énoncé indiquant dans quelle mesure l'examinateur s'est fié aux résultats d'une vérification interne. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au ministre de tutelle

140. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du ministre de tutelle, les lui transmet, après consultation du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, des conseils de la société et de la filiale, dans un rapport spécial dont il remet un exemplaire aux conseils consultés. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au Parlement

141. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du Parlement, établit à leur sujet, après consultation du ministre de tutelle et du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, du ministre et des conseils de la société et de la filiale, un rapport spécial destiné à être incorporé dans le rapport annuel suivant de la société et dont il remet un exemplaire au ministre, aux conseils consultés et au vérificateur général. 1984, ch. 31, art. 11.

Examinateur

142. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), c'est le vérificateur d'une société d'État mère qui est chargé de l'examen spécial.

Idem

(2) Le gouverneur en conseil, s'il estime contre-indiqué de voir confier l'examen spécial au vérificateur de la société d'État mère, peut, après consultation du conseil d'administration de la société par le ministre de tutelle, en charger un autre vérificateur remplissant les conditions requises; il peut également révoquer ce dernier à tout moment, après pareille consultation.

Exception

(3) Lorsqu'un examen spécial se porte de façon distincte sur une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient la filiale nomme à cet effet, après consultation du conseil d'administration de celle-ci, un vérificateur remplissant les conditions requises.

Dispositions applicables

(4) Sous réserve du paragraphe (5), les articles 135 et 137 s'appliquent à l'examinateur comme s'il s'agissait du vérificateur.

Vérificateur général

(5) Le vérificateur général du Canada peut être nommé examinateur; le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui. 1984, ch. 31, art. 11.

Consultation du vérificateur général

Règle générale

143. Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent à tout moment consulter le vérificateur général du Canada sur tout point qui relève de la vérification ou de l'examen spécial; ils doivent le consulter sur toute question qui, selon eux, devrait être portée à l'attention du Parlement en vertu de l'alinéa 132(2)b) ou l'article 141. 1984, ch. 31, art. 11.

Accès aux renseignements

Règle générale

144. (1) Les administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires d'une société d'État, ou leurs prédécesseurs, doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) lui fournir des renseignements et des éclaircissements;

b) lui donner accès aux registres, livres, comptes, pièces justificatives et autres documents de la société.

Ils se conforment à la demande dans la mesure où le vérificateur ou l'examinateur l'estime nécessaire pour établir les rapports prévue par la présente section et où il leur est normalement possible de le faire.

Idem

(2) Les administrateurs d'une société d'État doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) recueillir auprès des administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires, ou de leurs prédécesseurs, les renseignements et éclaircissements que ces personnes peuvent normalement fournir et que le vérificateur ou l'examinateur estiment nécessaires pour leur permettre d'établir les rapports prévus par la présente section;

b) fournir les renseignements et éclaircissements ainsi recueillis au vérificateur ou à l'examinateur.

Autres rapports

(3) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent normalement se fier aux rapports des autres vérificateurs ou examinateurs. 1984, ch. 31, art. 11.

Orientations

Restrictions

145. La présente partie ou ses règlements n'ont pas pour effet d'autoriser le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État à exprimer leur opinion sur le bien-fondé de questions d'orientation, notamment sur celui :

a) des buts de la société ou des restrictions quant aux activités qu'elle peut exercer, tels qu'ils figurent dans son acte constitutif;

b) des objectifs de la société;

c) des décisions touchant les activités ou les orientations de la société prises par celle-ci ou le gouvernement du Canada. 1984, ch. 31, art. 11.

Immunité

Immunité relative

146. Les vérificateurs et les examinateurs d'une société d'État mère, ainsi que leurs prédécesseurs, jouissent d'une immunité relative en ce qui concerne les déclarations orales ou écrites et les rapports qu'ils font en vertu de la présente partie ou de ses règlements. 1984, ch. 31, art. 11.

Coûts

Coûts des vérifications et examens

147. (1) Il est rendu compte au président du Conseil du Trésor des montants versés au vérificateur ou examinateur d'une société d'État pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141.

Idem

(2) Dans le cas où le vérificateur général est le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État, les frais qu'il engage pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141 figurent dans son rapport annuel suivant et sont supportés par son bureau. 1984, ch. 31, art. 11.

Comité de vérification

Constitution du comité

148. (1) Chaque société d'État mère dont le conseil d'administration se compose d'au moins quatre membres constituent un comité de vérification formé d'au moins trois administrateurs dont la majorité n'est pas prise parmi ses dirigeants ou salariés ou ceux d'une personne morale de son groupe.

Idem

(2) Dans le cas où il se compose de moins de quatre membres, le conseil d'administration fait office de comité de vérification de la société, il est dès lors chargé des fonctions que les dispositions de la présente partie attribuent à celui-ci, ces dispositions s'interprètant en conséquence.

Fonctions

(3) Le comité de vérification d'une société d'État mère est chargé des fonctions suivantes :

a) réexaminer les états financiers à incorporer dans le rapport annuel de la société et conseiller le conseil d'administration à leur égard;

b) surveiller la vérification interne visée au paragraphe 131(3);

c) réexaminer le rapport annuel du vérificateur de la société visé au paragraphe 132(1) et conseiller le conseil d'administration à son égard;

d) dans le cas d'une société visée par un examen spécial, réexaminer le plan et le rapport mentionnés aux articles 138 à 141 et conseiller le conseil d'administration à cet égard;

e) exécuter les autres fonctions que lui attribuent le conseil d'administration, l'acte constitutif ou les règlements administratifs de la société.

Présence du vérificateur ou de l'examinateur

(4) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État mère ont le droit de recevoir avis de chacune des réunions du comité de vérification, d'y assister aux frais de la société et d'y prendre la parole; en outre, sur demande d'un membre du comité de vérification, ils doivent assister aux réunions du comité, ou à telles d'entre elles, qui se tiennent pendant la durée de leur mandat.

Tenue des réunions

(5) Le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État mère ou un membre du comité de vérification peut demander la tenue d'une réunion du comité.

Filiale à cent pour cent

(6) Lorsque les rapports visés au paragraphe 132(1) sont à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, les paragraphes (1) à (5) s'appliquent à elle, compte tenu des adaptations de circonstance, comme si :

a) toute mention d'une société d'État mère était une mention de la filiale;

b) toute mention à l'alinéa (3)a) du rapport annuel de la société était une mention de celui de la société d'État mère qui détient la filiale. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapports

Comptes, etc. au Conseil du Trésor ou au ministre de tutelle

149. (1) Les sociétés d'État mères remettent au ministre de tutelle ou au Conseil du Trésor les comptes, budgets, comptes rendus, états financiers, documents, registres, livres, rapports et autres renseignements que ceux-ci demandent.

Avis des changements importants

(2) Le premier dirigeant d'une société d'État mère avise dans les plus brefs délais possible le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor et les administrateurs de la société qui ne sont pas déjà au courant des changements, notamment de la situation financière, qui, selon lui, pourraient avoir, par rapport aux objectifs de la société, des conséquences importantes sur les résultats de celle- ci, y compris, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, ou sur les besoins financiers de la société.

Rapport sur les filiales à cent pour cent

(3) Les sociétés d'État mères indiquent sans délai au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor les personnes morales qui deviennent ses filiales à cent pour cent ou cessent de l'être. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport annuel

150. (1) Le plus tôt possible, mais de toute façon dans les trois premiers mois suivant chaque exercice, les sociétés d'État mères remettent un rapport annuel de leurs activités pendant l'exercice en même temps au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor; le ministre de tutelle en fait déposer un exemplaire devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci qui suivent sa réception.

Renvoi au comité

(2) Le rapport annuel déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux activités de la société d'État qui a établi le rapport.

Présentation matérielle et contenu

(3) Le rapport annuel d'une société d'État mère contient notamment les éléments suivants :

a) les états financiers de la société visés à l'article 131;

b) le rapport annuel du vérificateur visé au paragraphe 132(1);

c) un énoncé de la mesure dans laquelle la société a réalisé ses objectifs pour l'exercice en question;

d) les renseignements chiffrés qu'exige le Conseil du Trésor sur les résultats de la société et, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, par rapport à ses objectifs;

e) les autres renseignements qu'exigent la présente loi, une autre loi fédérale, le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances.

En outre, le rapport annuel doit mettre en évidence les principales activités de la société et de ses filiales à cent pour cent.

Idem

(4) En plus des autres obligations que prévoient la présente loi ou une autre loi fédérale, le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir les renseignements à porter dans les rapports annuels et la présentation matérielle de ces renseignements. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport global

151. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, avant la fin de l'année civile, un rapport global des activités de toutes les sociétés d'État mères dont l'exercice se termine au plus tard le 31 juillet.

Renvoi en comité

(2) Le rapport global déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux sociétés d'État.

Contenu

(3) Le rapport global visé au paragraphe (1) contient notamment les éléments suivants :

a) la liste à une date déterminée de toutes les sociétés d'État, et de toutes les personnes morales dont les actions sont détenues par Sa Majesté, une société d'État, en leur nom ou en fiducie pour elles;

b) des données sur l'emploi et la situation financière, y compris le total des emprunts des sociétés d'État mères;

c) les autres renseignements qu'exige le président du Conseil du Trésor. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport trimestriel

152. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement un exemplaire du rapport indiquant, pour chaque trimestre d'une année civile, les résumés et les rapports annuels dont la présente partie prévoit le dépôt au cours du trimestre, les délais à observer pour le dépôt et les dates effectives de celui-ci.

Attestation

(2 Le vérificateur général atteste, dans son rapport annuel au Parlement, l'exactitude des renseignements que contient chaque rapport trimestriel.

Dépôt au Parlement

(3) Le rapport trimestriel est déposé devant chaque chambre du Parlement dans les trente premiers jours de séance de celle-ci suivant la fin du trimestre sur lequel il porte. 1984, ch. 31, art. 11.

ANNEXE C

RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 10 octobre 1989
Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent énoncé à l'article 108(3)f) du Règlement, le Comité a étudié le volume 1, section 2 (États financiers vérifiés du gouvernement du Canada) des comptes publics du Canada 1987-1988 ainsi que les observations du vérificateur général qui figurent au chapitre 2 de son rapport annuel pour l'exercice financier clos le 31 mars 1988.

Rapports précédents

2. Le Comité a étudié les états financiers vérifiés du gouvernement et en a fait rapport à la Chambre à maintes reprises depuis que le mandat de vérifier ces états financiers a été inclus dans la Loi sur le vérificateur général en 1977. Dans chacune de ses opinions de vérification, le vérificateur général a émis au moins deux réserves à l'égard de ces états financiers. Le Comité a toujours, dans chacun de ses rapports, examiné ces réserves et cherché le moyen de les éliminer afin que le gouvernement obtienne une opinion «claire et nette», sans aucune réserve.

3. Dans le treizième rapport, déposé le 22 mars 1982 (1ère session, 32e législature), le Comité avait constaté les disparités qui existaient entre les conventions comptables adoptées par le gouvernement et les principes comptables généralement reconnus qui guident les comptables professionnels du secteur privé. Cependant les principes qui orientent ce secteur ne conviennent peut-être pas au secteur public. Le Comité avait, en conséquence, reconnu l'institution du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA), groupe voué à l'établissement, au sein des gouvernements, de normes et de pratiques saines en matière de comptabilité et de vérification. Tant le Bureau du contrôleur général, chargé de répondre à l'opinion de vérification au nom du gouvernement, que le Bureau du vérificateur général collaborent avec le CCVOSP.

4. Dans son huitième rapport, le plus récent à ce sujet, qui a été déposé le 30 juin 1987 (2e session, 33e législature), le Comité s'est déclaré satisfait du travail accompli par le CCVOSP, notamment en ce qui concerne l'énoncé de position que celui-ci a publié en novembre 1986 sur les «Normes générales de présentation des états financiers des gouvernements». De plus, en vue d'obtenir une opinion «claire et nette», le Comité a recommandé au gouvernement d'inviter l'ICCA à examiner les conventions comptables du gouvernement que le vérificateur général juge inappropriées ou qui ne sont pas absolument conformes aux normes de l'ICCA. Plus particulièrement, le Comité a recommandé au gouvernement de demander une opinion professionnelle indépendante à l'ICCA sur la comptabilisation des prêts-pays lorsque le risque de perte pour le gouvernement du Canada est élevé. L'ICCA a refusé de jouer ce rôle. Une divergence d'opinion fondamentale persiste toujours entre le gouvernement et le vérificateur général au sujet de cette comptabilisation dans les états financiers du gouvernement, comme l'indique la première réserve du vérificateur général à l'égard des états financiers 1987-1988 (Défaut d'établir une provision pour les emprunts de sociétés d'État). Le Comité est d'avis que cette question exige une étude plus approfondie.

Améliorations des conventions comptables du gouvernement

5. Le Comité remarque que le CCVOSP a réalisé d'autres progrès importants. Les prises de position rendues publiques en novembre 1988 portaient sur l'entité comptable (la façon dont les gouvernements doivent rendre compte de toutes leurs activités, y compris celles des sociétés d'État, dans leurs états financiers) et sur les obligations découlant des régimes de pension (la façon dont les gouvernements doivent rendre compte et faire part de ces obligations). Ces questions font depuis très longtemps l'objet de réserves de la part du vérificateur général.

6. Au cours des huit ou neuf dernières années, grâce en grande partie au travail accompli par l'ICCA, un cadre a été élaboré pour que les gouvernements adoptent des conventions comptables généralement reconnues. Une série d'énoncés de position, publiés par le CCVOSP, ont profité tant aux vérificateurs qu'aux gouvernements, car ils ont permis d'établir des règles de base pour améliorer les états financiers des pouvoirs publics et éviter les remarques de vérification.

7. Le Comité remarque que le contrôleur général s'efforce de faire appliquer les recommandations du CCVOSP. Le vérificateur général a, pour sa part, déclaré que l'adoption des énoncés de position du CCVOSP contribuerait à éviter de nouvelles réserves. Le Comité est encouragé par ces progrès.

8. Le Comité note également qu'il faudrait apporter des modifications aux conventions comptables pour faire disparaître les réserves contenues dans les opinions du vérificateur général et que ces modifications figurent dans le budget annuel du ministre des Finances.

9. Le vérificateur général et le contrôleur général ont tous deux confirmé au Comité qu'ils désiraient, prioritairement, éliminer les réserves que fait le vérificateur général dans son opinion à l'égard des états financiers du gouvernement.

Défaut de consolider les états financiers des Sociétés d'État

10. La réserve relative au défaut de consolidation des états financiers des sociétés d'État a été émise presque chaque année depuis la première opinion de vérification formulée pour les états financiers 1977-1978. L'ICCA a proposé une solution à ce problème dans les recommandations qu'il a faites récemment. Le Comité remarque que le contrôleur général examine attentivement les recommandations du CCVOSP et qu'il recommandera bientôt des mesures appropriées aux ministres. Le contrôleur général a souligné à quel point il était difficile de concilier les différentes conventions comptables des sociétés d'État, mais il a ajouté qu'il était prêt à surmonter ces difficultés.

11. Le Comité estime qu'il faudrait intégrer les activités des sociétés d'État dans les états financiers vérifiés 1989-1990 du gouvernement du Canada de la manière recommandée par le CCVOSP.

Passif non comptabilisé

12. Le Comité remarque que l'autre réserve longtemps formulée au sujet de la non-comptabilisation du passif actuariel découlant de l'indexation des régimes de pension des employés du gouvernement, avait fait l'objet d'un projet de loi durant la dernière législature. Le gouvernement s'était engagé, dans le projet de loi C-33 mort au feuilleton, à reconnaître une obligation actuarielle appropriée. Le contrôleur général a admis, comme le vérificateur général, que ces éléments de passif pourraient être comptabilisés en vertu de l'article 63 de la Loi sur la gestion des finances publiques.

13. Le Comité conclut que le gouvernement devrait comptabiliser un passif approprié dans les états financiers vérifiés 1989-1990 du gouvernement du Canada de la manière recommandée par le CCVOSP.

Recommandation

14. **Le Comité recommande que :**

a) **le contrôleur général et le sous-ministre des Finances règlent les questions que soulèvent les réserves du vérificateur général dans son opinion sur les états financiers vérifiés du gouvernement du Canada;**

b) **le ministre des Finances prévoie dans son budget de 1990, à l'égard des comptes publics de 1989-1990, des modifications des conventions comptables qui permettraient au vérificateur général de supprimer les réserves contenues dans son opinion sur les états financiers vérifiés du gouvernement;**

c) **le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor fournissent au Comité par écrit un rapport sur les recommandations a) et b) ci-dessus d'ici au 31 mars 1990.**

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages correspondants (fascicules nos 7, 8 et 13, qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

LEN HOPKINS

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 10 octobre 1989
Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

1. Conformément à l'ordre de renvoi permanent énoncé à l'article 108(3)e) du Règlement, votre Comité s'est penché sur le Rapport annuel du Vérificateur général pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988 et en particulier sur le chapitre 8, qui porte sur la vérification intégrée de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments du ministère de l'Agriculture.

2. Nous savons gré aux témoins qui ont comparu devant votre Comité de leur collaboration et les en remercions.

3. Votre Comité a pu constater la réaction positive du ministère aux recommandations du Vérificateur général. Dans bien des cas, des mesures correctrices ont été amorcées et trois rapports sur les progrès réalisés et les mesures prises à ce jour ont été transmis à votre Comité et au Vérificateur général.

Innocuité des aliments

4. Une des responsabilités majeures du ministre est de veiller à la salubrité des systèmes de production, de manutention et de distribution des aliments et de les améliorer. Votre Comité a noté la confiance que les consommateurs canadiens ont exprimé en l'hygiène alimentaire.

5. Le Vérificateur général demandait au ministère de renforcer ses pratiques d'inspection alimentaire. La nécessité d'évaluer les risques pour la santé et la sécurité de la population et d'affecter les ressources l'a où les risques sont les plus grands formait le thème de ses constatations. Le ministère a entrepris de donner suite aux recommandations du Vérificateur général et a reçu d'organismes consultatifs, et notamment de représentants du secteur industriel en cause et des consommateurs, des rapports sur les risques sanitaires que comportent la viande et les produits laitiers. De nouvelles ressources ont été affectées à l'inspection des viandes, et d'autres rapports de groupes consultatifs, sur des domaines comme la volaille, les fruits et les légumes sont attendus d'ici à la fin de 1990. Le ministère a également mis votre Comité au courant de la stratégie mise au point pour affecter des ressources aux examens alimentaires d'ici à 1993. Votre Comité considère les progrès du ministère encourageants et attend du suivi effectué par le Vérificateur général la confirmation des résultats obtenus.

Règlement sur les pesticides

6. Votre Comité est préoccupé par les retards accumulés à l'égard de l'évaluation de pesticides qui pourraient menacer la santé humaine et l'environnement. D'après les témoignages reçus, nombre de pesticides déjà homologués par le ministère doivent être réévalués en fonction de normes actuelles plus rigoureuses, alors que l'homologation de nouveaux pesticides demande trois ans de travail ou même davantage. D'autre part, les homologations temporaires,qui n'exigent pas une évaluation aussi rigoureuse que les homologations permanentes, sont renouvelées d'année en année.

7. Le ministère a informé votre Comité qu'il accepte en principe les recommandations du Vérificateur général et a pris des dispositions préliminaires, mais doit attendre la fin d'une étude de

l'homologation des pesticides annoncée par le ministre de l'Agriculture en mars 1989 avant de prendre de nouvelles mesures. On prévoit que cette étude prendra 18 mois.

8. Votre Comité arrive à la conclusion que, nonobstant l'étude du Ministre, un redressement constant de la situation s'impose à l'égard des retards accumulés dans l'évaluation des pesticides et demande au Vérificateur général d'assurer le suivi des résultats de l'étude.

Information destinée au Parlement

9. Depuis le début de la décennie, lorsque le processus de réforme du Budget des dépenses a été amorcé par l'ajout d'une Partie III pour chaque ministère et organisme, votre Comité s'est inquiété de la qualité des documents budgétaires et de leur utilité pour les parlementaires. Dans son douzième rapport (déposé le 17 décembre 1981, pendant la 1ère session de la 32e législature), que la Chambre des communes a adopté, votre Comité faisait observer «la nécessité d'établir des mécanismes destinés à assurer le maintien de l'intégrité, de l'exactitude et de la cohérence des renseignements contenus dans (la Partie III du budget des ministères)». Dans le même rapport, votre Comité reconnaissait au Contrôleur général un rôle pour ce qui est de répondre aux préoccupations de votre Comité dans les domaines qui relèvent de sa compétence.

10. Lorsque le ministère l'a informé que de nouvelles ressources avaient été affectées aux domaines prioritaires, notamment le programme de l'hygiène des viandes, conformément aux recommandations du Vérificateur général, votre Comité a consulté la Partie III du ministère pour avoir plus de détails. On pourrait, pour un tel réaménagement des ressources, s'attendre à trouver dans la Partie III des données claires et cohérentes sur les dépenses et les années-personnes, ainsi qu'une explication narrative appropriée. Or, les Parties III pour les années financières 1987-1988, 1988-1989 et 1989-1990 ne renfermaient que des données incohérentes et une explication incomplète. Une activité dont il est fait état une année, par exemple, disparaît sans explication l'année suivante et une prétendue coupure de 105 années-personnes ne paraît nulle part. Le Vérificateur général a en outre détecté, en examinant les Parties III du ministère pour 1987-1988 et 1988-1989, d'autres inexactitudes, ambiguïtés et lacunes.

Recommandations

11. **Votre Comité recommande que :**

a) **le ministère veille à ce que la Partie III du budget de 1990-1991 et des années subséquentes renferme des informations précises, claires, cohérentes et complètes, notamment à l'égard de l'affectation des ressources et des résultats des programmes;**

b) **le ministère transmette à votre Comité et au Vérificateur général par écrit, d'ici au 31 mars 1990, un rapport d'étape concernant les améliorations apportées à la Partie III;**

c) **le Contrôleur général réponde par écrit, d'ici au 31 mars 1990, aux préoccupations soulevées par votre Comité et le Vérificateur général concernant la Partie III du Budget des dépenses; et**

d) **le Vérificateur général fasse une évaluation des mesures prises en réponse aux recommandations b) et c) qui précèdent et transmette ses constatations à votre Comité.**

Maîtrise des maladies animales et végétales

12. Le Vérificateur général signalait un besoin urgent de modifier la loi et les règlements régissant l'importation de matériel végétal et de produits animaux. Dans certains cas, pour faciliter le commerce, le ministère permettait l'importation de ces produits sans les permis d'importation et certificats sanitaires exigés par la loi. Votre Comité s'inquiète de la menace que de telles pratiques présentent pour la propagation de maladies animales et végétales. Le ministère a informé votre Comité que des projets de loi et de réglementation sont en préparation.

Recommandations

13. **Votre Comité recommande que le gouvernement :**

a) **envisage sans tarder la possibilité de modifier les dispositions de la Loi sur la mise en quarantaine des plantes et la Loi sur les maladies et la protection des animaux;**

b) **modifie les règlements nécessaires; et**

c) **communique à votre Comité, conformément à l'article 109 du Règlement, une réponse aux recommandations a) et b) qui précèdent.**

Relations de travail et formation des inspecteurs

14. Votre Comité était préoccupé par les constatations du Vérificateur général au sujet de l'état des relations ouvrières au sein de la Direction générale de l'inspection des aliments. Un niveau inhabituel d'absentéisme pour cause de maladie, de demandes d'indemnisation d'accidents du travail et de griefs a été relevé dans des centres donnés.

15. Votre Comité a également noté la nécessité d'améliorer la formation des inspecteurs des aliments et des plantes aux postes de frontière. Le Vérificateur général a découvert, par exemple, que les techniciens vétérinaires qui font les inspections ne reçoivent pas une formation poussée en sciences alimentaires.

16. Le ministère a informé votre Comité qu'il consacre des ressources accrues à la formation technique des inspecteurs et au perfectionnement des superviseurs en techniques de surveillance et en relations humaines. Votre Comité s'intéressera à ce dont le Vérificateur général fera état dans son rapport de suivi à cet égard.

Nous déposons un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (fascicules 9, 10 et 15 qui renferme le présent rapport).

Respectueusement soumis,

Le président,

LEN HOPKINS

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le 20 décembre 1989
Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent énoncé à l'alinéa 108(3)e) du Règlement, le Comité a examiné le Rapport du vérificateur général du Canada pour l'exercice financier clos le 31 mars 1989 et, en particulier, la note de vérification du chapitre 4, paragraphes 4.71 à 4.79 : Le ministère des Finances - La non-suppression d'une échappatoire que présente la Loi sur la taxe d'accise provoque l'augmentation des taux de la taxe fédérale de vente et pourrait amoindrir l'équité et l'intégrité du régime fiscal.

2. Le Comité remercie sincèrement tous ceux qui ont témoigné devant lui de leur coopération.

3. Le Comité note que la Loi sur le vérificateur général exige du vérificateur général qu'il signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre, notamment les cas où il a constaté que les règles et les procédures utilisées ont été insuffisantes pour assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada et, à ce titre, il est habilité à effectuer les examens et les enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la loi qui le régit.

4. En signalant que certaines pratiques d'évitement de la taxe fédérale sur les ventes des fabricants entraînent des pertes de recettes fiscales de 300 à 350 millions de dollars par année, selon son estimation, le vérificateur général s'est acquitté des responsabilités que lui confère la loi et a informé la Chambre des communes d'une affaire grave mettant en cause une somme importante de deniers publics.

5. Le Comité note les circonstances entourant le problème d'évitement fiscal en question. Les fabricants mettent sur pied, parfois dans le seul but d'éviter la taxe, des sociétés de commercialisation à qui ils font supporter leurs frais de commercialisation et de distribution, ce qui a pour effet de rétrécir l'assiette de la taxe fédérale de vente. Comme cette taxe est prélevée sur le prix de vente des fabricants, le rendement est beaucoup moindre si le prix de vente ne comprend pas les frais de commercialisation et de distribution.

6. Le vérificateur général estime que le manque à gagner attribuable à cette pratique d'évitement fiscal s'élevait à plusieurs centaines de millions de dollars par année avant la décision rendue par la Cour fédérale de 1986. Cette décision a marqué un tournant en ce qui concerne ces pratiques d'évitement fiscal. En effet, la Cour a confirmé l'inefficacité de la règle anti-évitement en cause et créé beaucoup d'incertitude dans les milieux d'affaires. Le ministère des Finances a informé le Comité que ce moyen d'évitement fiscal a commencé à prendre de l'ampleur après la décision de 1986 et qu'il entraîne un manque à gagner de 300 à 500 millions de dollars par année.

7. Le Comité fait remarquer que le fisc continue d'essuyer ces pertes à cause de ce qui s'est passé depuis la décision de 1986.

8. Le Comité note que le ministère des Finances a proposé deux solutions au problème des sociétés de commercialisation. Les deux propositions sont restées lettre morte. Dans son Livre blanc

sur la réforme fiscale de 1987, il a proposé, entre autres mesures, d'assujettir les filiales de commercialisation à la taxe de vente. Il est ressorti des consultations ainsi que des délibérations du Comité permanent des finances et des affaires économiques, que la proposition était impraticable et susceptible de créer de nouvelles injustices. Le Comité des finances a recommandé l'adoption d'une règle anti-évitement spéciale. Or, le Ministère a informé le Comité qu'il n'était pas en mesure d'en rédiger une qui soit efficace. Il a donc inclus, dans le budget de 1988, une proposition révisée plus complexe comportant une formule permettant de réintroduire les frais de commercialisation et de distribution dans l'assiette de la taxe sur les ventes des fabricants. Les personnes consultées et le Comité des finances ont rejeté cette seconde proposition à cause de sa complexité, des problèmes juridiques qu'elle pourrait poser, de l'augmentation des frais d'observation qu'elle entraînerait et des incertitudes qu'elle créerait dans les milieux d'affaires. Le ministère des Finances estimait que les frais d'observation et d'administration augmenteraient de 100 millions de dollars par suite des modifications qu'il aurait fallu apporter à la comptabilité des coûts. Dans le budget de 1989, le gouvernement a retiré les solutions proposées au problème des sociétés de commercialisation et augmenté de 0,5 p. 100 la taxe fédérale de vente pour compenser le manque à gagner.

9. Vers la fin de 1987, le ministère des Finances a reconnu l'ampleur du manque à gagner attribuable au recours des sociétés de commercialisation et déclaré qu'il fallait régler le problème afin d'empêcher à court terme l'érosion du produit de la taxe de vente. Le Comité reconnaît qu'il est difficile de rafistoler une taxe qui comporte 22 000 dispositions spéciales alors qu'elle n'est payée que par 75 000 personnes, mais un pareil manque à gagner remet sérieusement en question l'efficacité des mesures de lutte contre l'évitement fiscal.

10. Le Comité note que la taxe fédérale de vente est fortement sujette au coulage. Si elle est maintenue, les divers moyens qu'on emploie pour l'éviter pourraient entraîner des pertes de recettes de quelque 2 milliards de dollars par année. Selon le ministère des Finances, la seule solution consiste à la remplacer par une taxe multi-stades à assiette large. À l'automne de 1987, le Comité des finances a recommandé que soit entreprise la réforme de la taxe de vente. Le ministre des Finances a alors déclaré que le gouvernement mettrait au point une taxe multi-stades. Le ministère des Finances a informé le Comité que la taxe sur les produits et services réglerait le problème du manque à gagner.

11. Parce que les pertes de recettes fiscales sont considérables (environ 2,4 milliards de dollars selon le vérificateur général pour la période 1981-1990), le Comité considère qu'il faut agir dès maintenant pour stopper le coulage de deniers publics et que le cas des sociétés de commercialisation soulève de sérieuses questions au sujet de la gestion du régime fiscal.

12. L'évitement fiscal préoccupe le Comité à plus d'un titre. D'abord, l'érosion de l'assiette fiscale exige que des mesures soient prises en temps utile pour mettre fin à la perte de deniers publics. Lorsque le manque à gagner devient significatif, l'efficacité du régime fiscal est mise en doute. Ensuite, l'objectif que poursuit le Parlement en adoptant des lois fiscales est contrecarré si les contribuables peuvent s'y soustraire de toutes sortes de façons imprévues et involontaires. Enfin, l'évitement fiscal pose des questions d'équité et a des effets sur les attitudes envers l'observation volontaire de l'impôt. Le régime fiscal devient de moins en moins juste lorsqu'un groupe est en mesure de profiter d'une faille du système alors que les autres doivent continuer de payer. Bref, l'évitement fiscal remet en cause l'intégrité, la justice et l'efficacité des lois fiscales canadiennes.

13. Le Comité considère qu'il faut améliorer le système de lutte contre les pertes de recettes fiscales. En principe, le gouvernement doit agir rapidement et énergiquement lorsqu'il est confronté à un problème d'évitement fiscal. Le ministère des Finances doit s'assurer, en consultation avec le ministère du Revenu national, que les pratiques d'évitement fiscal font l'objet d'une surveillance étroite et d'une analyse serrée. Le système doit être en mesure d'appliquer des correctifs efficaces lorsqu'il

devient évident que des recettes fiscales considérables sont perdues. Dans l'élaboration de ces correctifs, il faut tenir compte des frais d'observation et d'administration de manière que les propositions soient praticables et qu'elles n'imposent pas de fardeau indu aux contribuables.

Recommandations

14. **Le Comité recommande :**

a) **que le gouvernement réagisse rapidement aux problèmes d'évitement fiscal relatifs à la taxe de vente;**

b) **que le ministère des Finances veille à ce que l'évitement fiscal fasse l'objet d'une étroite surveillance et que des solutions soient proposées aux pertes considérables de recettes fiscales aussitôt que possible après qu'on s'en aperçoit;**

c) **que le ministère des Finances veille à ce que les solutions proposées à l'évitement fiscal soient basées sur une analyse des coûts et des avantages et qu'elles n'imposent pas des frais d'observation excessifs aux contribuables; et**

d) **que le ministre des Finances fournisse au Comité une réponse écrite aux recommandations ci-dessus d'ici au 31 mars 1990.**

Nous déposons un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (fascicules 18 et 21 qui renferme le présent rapport).

Respectueusement soumis,

Le président,

LEN HOPKINS

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 12 mars 1990
Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

1. Conformément à l'ordre de renvoi permanent de la clause 108(3)e) du Règlement, le Comité a examiné le Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'exercice financier clos le 31 mars 1989 et, en particulier, le chapitre 27, Vérification spéciale de Protection civile Canada (PCC).

2. Le Comité remercie tous les témoins de leur coopération.

3. La vérification porte sur le rôle de PCC dans la planification des situations de crise nationale en temps de paix. Comme PCC l'a fait remarquer au Comité, ce sont les autorités provinciales et (municipales) fédérales qui sont responsables au premier chef de la protection civile.

4. Aux termes de la Loi sur la protection civile, PCC facilite et coordonne la planification d'intervention au sein de l'administration fédérale et en collaboration avec les gouvernements provinciaux. Dans l'éventualité d'une catastrophe, le gouvernement fédéral assure, par le truchement de PCC et d'autres organismes, l'aide et la coordination jugées nécessaires par la province et les municipalités touchées.

5. PCC est également chargé des décrets et des règlements nécessaires lorsqu'une situation de crise nationale est proclamée aux termes de la Loi sur les mesures d'urgence. Est nationale une situation de crise qui déborde les capacités des autorités locales et provinciales.

6. Le Comité note que PCC ne possède le statut de ministère à part entière que depuis l'entrée en vigueur, en 1988, de la Loi sur la protection civile. Toutefois, le reproche principal du vérificateur général, à savoir que la planification d'intervention n'est pas assez avancée, vise la période à compter de l'adoption du Décret sur la planification d'urgence de 1981.

7. Le Comité se pose des questions sur l'état d'avancement de la planification d'intervention nationale et sur les relations de PCC avec les autres organismes fédéraux.

Les relations de PCC avec les autres organismes fédéraux

8. Le Comité note que PCC n'est pas habilité à dire aux autres organismes fédéraux quoi faire en matière de protection civile. Aux termes de la loi, c'est aux ministères qu'incombe la planification d'intervention des organismes fédéraux dont ils sont responsables devant le Parlement.

9. Le Comité juge nécessaire qu'on précise qui est responsable de la protection civile et qu'on évite les conflits de compétence entre les organismesfédéraux. Il est essentiel que les problèmes de ce genre ne nuisent pas aux opérations en cas de catastrophe.

10. Tout en assurant au Comité que les conflits de compétence sont rares et qu'ils concernent seulement le partage des responsabilités entre les autorités fédérales, provinciales et municipales, PCC met l'accent sur le processus de désignation des ministres et des organismes

responsables de la planification d'intervention nationale. Ces désignations se font dans le cadre de la planification d'intervention nationale par un texte de loi ou une décision du premier ministre.

11. Comme le vérificateur général, le Comité déplore l'absence d'un plan directeur relatif aux décrets et aux règlements nécessaires pour désigner, aux termes de la Loi sur les mesures d'urgence, les régies responsables dans les diverses situations de crise nationale. PCC informe le Comité qu'il fera de l'adoption de ces décrets et de ces règlements une de ses priorités au cours des deux années qui viennent et qu'il mettra d'abord l'accent sur les dispositions de la Loi sur les mesures d'urgence en matière de sinistre et d'état d'urgence.

Recommandations

12. **Le Comité recommande :**

a) **que PCC dresse un échéancier des décrets et des règlements nécessaires pour désigner, aux termes de la Loi sur les mesures d'urgence, les régies responsables dans les diverses situations de crise nationale;**

b) **que PCC réponde par écrit à la recommandation 12a) avant le 31 mars 1991 en joignant à sa réponse un rapport sur l'état d'avancement des décrets et des règlements;**

c) **que le vérificateur général évalue la réponse susdite et qu'il communique ses constatations au Comité.**

13. Par ailleurs, PCC informe le Comité qu'il a pour mission d'orienter et de coordonner les autres organismes fédéraux en matière de protection civile et de faire le nécessaire pour combler les lacunes et supprimer le double emploi dans la planification d'intervention fédérale. Bien que le vérificateur général ait constaté une amélioration de la coordination interministérielle, il estime que PCC pourrait améliorer les instructions qu'il donne aux organismes fédéraux en précisant leur rôle et l'ampleur de leur intervention dans les diverses situations de crise.

Recommandations

14. **Le Comité recommande :**

a) **que PCC améliore les instructions qu'il donne aux organismes fédéraux en précisant leur rôle et l'ampleur de leur intervention dans les diverses situations de crise;**

b) **que PCC réponde par écrit à la recommandation 14a) avant le 31 mars 1991;**

c) **que le vérificateur général évalue la réponse susdite et qu'il communique ses constatations au Comité.**

Planification d'intervention nationale

15. Le Comité attache une grande importance à l'établissement de plans d'intervention efficaces pour les situations de crise nationale comme les tremblements de terre et les accidents écologiques (nucléaires ou chimiques). PCC reconnaît qu'il a un rôle de premier plan à jouer pour ce qui est de préparer les Canadiens à de telles catastrophes.

16. Le Comité reconnaît la complexité du milieu d'intervention de PCC : dix provinces (y compris les autorités régionales et municipales), deux territoires et environ 30 grands ministères et organismes fédéraux. PCC déclare qu'il n'a pas pour mission d'évaluer les plans d'intervention de tous les ordres de gouvernement.

17. Le Comité a voulu se rendre compte de l'efficacité des mesures prévues en cas de crise nationale.

18. PCC insiste sur le rôle du premier intervenant en cas de catastrophe. Tout en assurant la coordination fédérale, PCC prône l'établissement de plans d'intervention civils au premier niveau de réaction, c'est-à-dire à l'échelon provincial. PCC collabore également à l'évaluation, à l'amélioration et à la mise à l'essai régulière des plans.

19. Le vérificateur général s'interroge sur l'état d'avancement de la planification d'intervention nationale. Bien que quatorze organismes fédéraux y participent aux termes de la Loi sur les mesures d'urgence, il note que PCC dispose d'un seul plan provisoire relatif à une grande catastrophe nationale en temps de paix, en l'occurrence un gros tremblement de terre en Colombie-Britannique. PCC informe le Comité que les plans sont en place dans chaque province pour la plupart des situations de crise prévisibles, comme les accidents écologiques (nucléaires ou chimiques).

20. Le Comité voulait s'assurer que le plan provisoire relatif à un éventuel tremblement de terre dans le sud de la Colombie-Britannique serait terminé et mis à l'essai le plus tôt possible. PCC déclare que le volet fédéral du plan national d'intervention en cas de tremblement de terre, qui est conçu pour la Colombie-Britannique, mais qui pourrait s'appliquer à d'autres régions à forte sismicité, est à peu près terminé, mais que des négociations auront lieu sous peu avec la Colombie-Britannique et l'Alberta en vue d'assurer la complémentarité des plans fédéraux et provinciaux.

21. Le Comité déplore également que, selon le vérificateur général, la planification d'intervention nationale ne soit pas assez avancée à l'échelon fédéral. Dans ses vérifications de 1987 et de 1989, le vérificateur général note l'absence d'objectifs et de délais pour l'élaboration et la mise à l'essai des plans d'intervention nationaux. Le Comité estime qu'il faudrait que tous les organismes responsables de la planification d'intervention remettent à PCC certains documents de planification où ces objectifs et ces délais seraient précisés. Le Comité note qu'un grand exercice national de protection civile, «CANATEX 90», est prévu pour la fin de 1990.

Recommandations

22. **Le Comité recommande :**

a) **que PCC termine le plus tôt possible le plan national d'intervention en cas de tremblement de terre en collaboration avec les autorités provinciales;**

b) **que PCC collabore avec les organismes responsables de la planification d'intervention nationale en vue de l'établissement d'objectifs et de délais pour l'élaboration et la mise à l'essai de tous les plans d'intervention;**

c) **que le gouvernement s'assure que les organismes responsables de la planification d'intervention nationale communiquent à PCC des délais réalistes pour l'élaboration et la mise à l'essai de leurs plans d'intervention et qu'elles les respectent;**

d) **que PCC réponde par écrit à la recommandation 22a) avant le 31 mars 1990 et à la recommandation 22b) avant le 31 mars 1991;**

e) **que le gouvernement réponde à la recommandation 22c) conformément à l'article 109 du Règlement;**

f) **que le vérificateur général évalue la réponse à la recommandation 22b) ci-dessus et communique ses constatations au Comité.**

Nous déposons un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (fascicules 22 et 24 qui renferme le présent rapport).

Respectueusement soumis,

Le président,

LEN HOPKINS

ANNEXE D

RAPPORT SUR LA VÉRIFICATION DES RAPPORTS TRIMESTRIELS

RAPPORT SUR LA VÉRIFICATION DES RAPPORTS TRIMESTRIELS SUR LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT DÉPOSÉS PAR LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Introduction. Selon les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le président du Conseil du Trésor doit déposer devant chaque Chambre du Parlement des rapports trimestriels qui renferment des renseignements sur les dates de dépôt, par les ministres de tutelle, des rapports annuels et des résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État qui sont visées par les dispositions de présentation de rapports de la Partie X de la loi.

Ces rapports trimestriels permettent au Parlement de tenir les ministres de tutelle (et, en définitive, les sociétés d'État) responsables de lui fournir, dans les délais prévus par la loi, les renseignements exigés par la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Par conséquent, chaque rapport trimestriel doit indiquer les rapports annuels et les résumés des plans d'entreprise, des budgets d'investissements et des budgets de fonctionnement (et les modifications qui y sont apportées) qui devaient être déposés devant chacune des Chambres au cours du trimestre; les délais dans lesquels ils devaient être déposés; et les dates de leur dépôt.

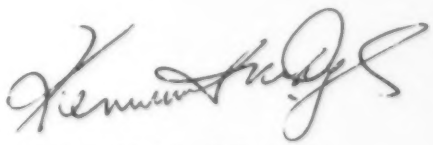
Étendue. Je suis tenu, conformément au paragraphe 152(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, d'attester l'exactitude des renseignements que renferment les rapports trimestriels sur les sociétés d'État que dépose le président du Conseil du Trésor. J'ai donc vérifié les rapports trimestriels qui se rapportent aux quatre trimestres suivants :

	Présentation au Parlement	
Fin du trimestre	**Chambre des communes**	**Sénat**
30 juin 1989	6 novembre 1989	7 novembre 1989
30 septembre 1989	6 novembre 1989	7 novembre 1989
31 décembre 1989	9 mars 1990	13 mars 1990
31 mars 1990	30 mai 1990	31 mai 1990

En effectuant ma vérification, j'ai examiné les systèmes et procédés qu'utilise le Conseil du Trésor pour contrôler la présentation des résumés et des rapports annuels dans chacune des Chambres et vérifié les renseignements que renfermait chacun des rapports trimestriels; ma vérification a aussi comporté les sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires dans les circonstances.

Conclusion. J'ai conclu que les quatre rapports trimestriels mentionnés ci-haut renferment les renseignements requis sur les dates de dépôt, par les ministres de tutelle, des rapports annuels et des résumés (ainsi que les modifications qui y sont apportées) des plans d'entreprise, des budgets d'investissements et des budgets de fonctionnement des sociétés d'État, et, à mon avis, les renseignements que renferment les rapports trimestriels sont exacts sous tous les aspects importants.

Le vérificateur général du Canada,



Kenneth M. Dye, F.C.A.

OTTAWA, le 7 septembre 1990

ANNEXE E

LES CONSEILLERS EXTERNES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Les conseillers externes du Bureau du vérificateur général

Le Bureau du vérificateur général a très souvent recours à des conseillers externes pour ses travaux.

Le vérificateur général consulte deux groupes de conseillers personnels : le Groupe des conseillers principaux qui comprend 12 membres et le Comité consultatif indépendant qui comprend 17 membres. La liste des noms des membres du Groupe des conseillers principaux et du Comité consultatif indépendant se trouve à la fin de la présente annexe.

De plus, des comités consultatifs de vérification sont créés pour chaque vérification intégrée, qu'il s'agisse d'une vérification générale ou de la vérification d'un ministère, d'un organisme ou d'une société d'État. Les comités constituent une source de conseils pour le directeur principal et pour le vérificateur général adjoint responsable de la vérification. Pour le Bureau, ces comités constituent un élément essentiel de la gestion des vérifications intégrées.

Ces comités, formés tant de conseillers internes qu'externes, fournissent un forum où l'équipe de vérification responsable d'une vérification donnée peut présenter ses plans, les sujets de litige éventuels et d'autres stratégies de présentation des rapports. Les comités se réunissent à des étapes critiques de la vérification pour examiner les approches et les constatations.

Les membres internes des comités consultatifs comprennent habituellement le sous-vérificateur général et le vérificateur général adjoint qui sont responsables du rapport de vérification, ainsi que deux autres gestionnaires principaux du Bureau.

Les conseillers externes sont choisis en fonction de connaissances qui sont particulièrement pertinentes à la vérification en question. Les conseillers externes comprennent des personnes qui ont l'expérience de la gestion dans des programmes semblables, des représentants de groupes d'intérêt que dessert le programme, des experts dans la discipline qui fait l'objet d'une vérification ainsi que des vérificateurs qui vérifient des programmes semblables dans d'autres champs de compétence. Ces conseillers dispensent des conseils stratégiques et techniques (par exemple, sur l'étendue et sur les critères de la vérification) et ils soumettent à un examen critique la logique et la justesse des évaluations et des recommandations de l'équipe de vérification.

Pour le Rapport de 1990, le Bureau a eu recours à 56 conseillers externes. Ils représentent un certain nombre de professions et de postes de l'administration fédérale, des gouvernements provinciaux, du secteur privé et des universités. En voici la liste. Dans certains cas, elle donne à la fois le titre de la profession et le titre du poste.

8	avocats
3	ingénieurs
3	économistes
1	économiste politique
1	psychologue industriel et organisationnel
9	professeurs d'université dans des secteurs connexes
1	présentateur (radio, télévision)
2	conseillers en gestion des ressources humaines
4	associés principaux de cabinets d'experts-comptables
8	anciens hauts fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux

11	anciens sous-ministres et sous-ministres adjoints des gouvernements fédéral et provinciaux
1	sous-ministre en activité d'un gouvernement provincial
12	chefs de la direction d'entreprises du secteur privé
10	directeurs d'entreprises du secteur privé
3	anciens ambassadeurs/hauts commissaires
3	généraux
1	ancien premier ministre provincial
3	anciens députés fédéraux et provinciaux
1	cadre supérieur d'un syndicat
1	cadre supérieur d'un bureau de vérification provincial
2	anciens cadres supérieurs du bureau de vérification fédéral
1	ancien chef de la police municipale
2	anciens membres de la Gendarmerie royale du Canada
1	ancien directeur d'une compagnie de transport aérien
1	expert en gestion urbaine

Les conseillers du vérificateur général

Les membres du Groupe des conseillers principaux sont :

Kenneth G. Belbeck, F.M.C.
Peat Marwick Stevenson & Kellogg

Marcel Caron, O.C., F.C.A.
La Presse Ltée

Gordon H. Cowperthwaite, F.C.A.
Fondation canadienne pour la vérification intégrée

Alan J. Dilworth, F.C.A.
Deloitte & Touche

William A. Farlinger, F.C.A.
Ernst & Young

Kenneth S. Gunning, F.C.A.
Pannell Kerr MacGillivray

Ralph W. Karthein, C.A.
IBM Canada Ltée

Giles R. Meikle, F.C.A.
Deloitte & Touche

Edward W. Netten, F.C.A.
Price Waterhouse

Donald H. Page, F.C.G.A.
Don Mills (Ontario)

Kenneth R. Stevenson, F.C.A.
Coopers & Lybrand

W. Ross Walker, F.C.A.
Peat Marwick Thorne

Les membres du Comité consultatif indépendant auprès du vérificateur général sur les normes de comptabilité et de vérification publiques

Morley P. Carscallen, F.C.A.
Coopers & Lybrand

L. Denis Desautels, F.C.A.
Ernst & Young

Kenneth M. Dye, F.C.A. (Président)
Vérificateur général du Canada

James L. Goodfellow, F.C.A.
Deloitte & Touche

Douglas D. Graham, C.A.
Pannell Kerr MacGillivray

Inger Hansen
Ottawa (Ontario)

Les membres du Comité consultatif indépendant auprès du vérificateur général sur les normes de comptabilité et de vérification publiques (suite)

John J. Kelly, C.A.
Institut canadien des comptables agréés

Ronald E. Kiggins, C.A.
Peat Marwick Thorne

David Kirkwood
Institut canadien de la Méditerranée

Henry E. McCandless, C.A.
(Secrétaire)
Bureau du vérificateur général du Canada

Ronald B. Robinson, F.C.M.C.
Abt Associates of Canada

Lawrence S. Rosen, Ph.D., F.C.A.
Mintz & Partners Ltd.

Edward R. Rowe, C.A.
(Vice-président)
Bureau du vérificateur général

Leonard Rutman, Ph.D.
Price Waterhouse Management Consultants

William R. Sloan, F.C.A.
Arthur Andersen & Co.

George F. Windsor, B.Eng., LL.B.,
Osler, Hoskin & Harcourt

Donald R. Yeomans, C.M.A., F.S.M.A.C.
Ottawa (Ontario)